

CADRE DE GESTION POLITICO-LÉGAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : INTÉGRATION D'ENJEUX  
ENVIRONNEMENTAUX DANS LE CONTEXTE DE LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

par  
Geneviève Dubeau-Couturier

Essai présenté au Centre universitaire de formation  
en environnement et développement durable en vue  
de l'obtention du grade de maître en environnement (M. Env.)

Sous la direction de Pierre Poulin

MAÎTRISE EN ENVIRONNEMENT  
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Mai 2019

## **SOMMAIRE**

Mots clés : Aménagement du territoire, schéma d'aménagement et de développement, milieux urbanisés, gestion politico-légale, municipalité régionale de comté, municipalité, gouvernement, enjeux environnementaux.

L'aménagement du territoire peut grandement contribuer à améliorer la gestion des enjeux environnementaux que rencontrent les MRC et les municipalités en milieux urbains. Toutefois, à la lecture des outils d'aménagement du territoire, il apparaît que ces instances ont encore du mal à intégrer les enjeux environnementaux à leur planification territoriale. L'objectif de cet essai est d'identifier les freins et les leviers du cadre de gestion politico-légal de l'aménagement du territoire en milieux urbanisés, afin de proposer des lignes directrices aux décideurs politiques, gestionnaires et professionnels, pour favoriser une meilleure intégration des problématiques environnementales dans l'aménagement du territoire. Par cadre de gestion politico-légal, il est entendu les outils légaux en vigueur qui définissent la planification du territoire, en plus de la dynamique entre les différents paliers de gouvernement, notamment les élus et les décideurs, qui possèdent des pouvoirs, des obligations et des visions différentes.

En comparant deux schémas d'aménagement et de développement et à l'aide d'entrevue avec des professionnels de l'aménagement du territoire, des freins et des leviers de nature politiques, administratifs, légaux, informationnels, liés aux ressources humaines et financières et liés au travail collaboratif ont été identifiés. Il ressort de cette analyse que cinq enjeux principaux compliquent l'intégration d'enjeux environnementaux aux outils d'aménagement : la compréhension des enjeux environnementaux par les élus, la cohérence dans la vision de l'aménagement du territoire, la centralisation du pouvoir, la perception du développement par les élus et la collaboration. Ainsi, des recommandations ont été formulées pour les élus, les fonctionnaires ou les professionnels de tous les paliers politiques impliqués en aménagement du territoire soit les ministères, les MRC et les municipalités. Ces recommandations visent à améliorer la compréhension des enjeux environnementaux par les élus, à renforcer la cohérence dans la vision de l'aménagement du territoire, à limiter la centralisation du pouvoir, à faire changer la perception du développement des élus et à faciliter la collaboration entre les paliers impliqués.

## REMERCIEMENTS

D’abord, j’aimerais remercier mon directeur d’essai, Pierre Poulin, pour ses conseils et ses encouragements qui ont grandement contribué à bonifier cet essai. Votre précieuse aide a permis de guider mon travail et d’approfondir ma réflexion sur le rôle de l’aménagement du territoire en environnement. Ce fut un plaisir de travailler avec vous.

Je tiens aussi à remercier toutes les personnes qui ont été interviewées dans le cadre de cet essai. Sans votre collaboration, il n’aurait pas été possible de rédiger cet essai. Merci de m’avoir accordé votre temps et d’avoir partagé votre expérience avec moi.

Un grand merci à mes parents sans qui je n’aurais pas pu réussir ce travail. Merci pour votre soutien financier, mais par-dessus tout pour vos encouragements, votre patience et votre amour. Ma réussite est en grande partie due à vous. Vous êtes tous les deux des modèles de détermination, de persévérance et de courage. Je souhaite aussi remercier tous les membres de ma grande famille recomposée, que ce soit des Dubeau, des Couturier, des Boutin ou des Figueiredo. C’est grâce à votre appui que j’ai pu persévérer.

Ensuite, merci à Alex, Laurie et Maïte. Vos blagues, votre bonne humeur, votre ouverture d’esprit et votre écoute m’ont permis de rester positive et de tenir bon pendant cette longue période de rédaction. Vous êtes les femmes les plus passionnées et résilientes que je connaisse. Merci aussi à Amélie et Maxime qui m’ont accompagné dans une partie de mon parcours universitaire. Votre présence a enrichi mon quotidien et m’a permis de passer à travers les longues journées d’étude et de rédaction.

Le dernier, mais non le moindre, un énorme merci à mon Bruno. Merci d’avoir continué à m’encourager quand les défis semblaient insurmontables. Merci de tous les sacrifices que tu as faits pour m’aider à réussir. Merci de m’avoir changé les idées quand la rédaction devenait trop difficile. Merci de m’avoir poussé à persévérer lors de mes moments de doute. Ta patience, ton amour, ton humour et ta vivacité contagieuse égayent ma vie tous les jours.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>1. MISE EN CONTEXTE : L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN MILIEUX URBAINS AU QUÉBEC</b>	<b>4</b>
1.1 CONCEPTS DE BASE	4
1.1.1 AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	4
1.1.2 MILIEUX URBANISES	7
1.2 ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DES MILIEUX URBANISES AU QUÉBEC	9
1.2.1 DENSIFICATION	9
1.2.2 FRAGMENTATION D'HABITAT	11
1.2.3 PERTE DE BIODIVERSITE	13
1.2.4 ESPECES EXOTIQUES ENVAHISSANTES	14
1.2.5 CHANGEMENTS CLIMATIQUES	16
1.2.6 ÎLOTS DE CHALEUR	17
<b>2. CADRE POLITICO-LÉGAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU QUÉBEC</b>	<b>20</b>
2.1 CADRE POLITIQUE	20
2.1.1 ÉCHELLES DE PLANIFICATION	20
2.1.2 ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	22
2.1.3 VISION STRATEGIQUE	24
2.2 CADRE LEGAL	26
2.2.1 SCHEMA D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT	26
2.2.2 PLAN D'URBANISME	29
2.2.3 REGLEMENT D'URBANISME	31
2.2.4 POLITIQUES ET AUTRES DOCUMENTS	33
<b>3. MÉTHODOLOGIE</b>	<b>36</b>
3.1 COMPARAISON DES PRATIQUES D'AMENAGEMENT	36
3.1.1 CHOIX DE L'OUTIL D'AMENAGEMENT ANALYSE	36
3.1.2 CHOIX DES SAD COMPARES	37
3.1.3 CHOIX DES CRITERES DE COMPARAISON	41
3.2 ENTREVUES	43
3.2.1 CHOIX DES PERSONNES INTERVIEWEES	44
3.2.2 QUESTIONS D'ENTREVUE	44
3.2.3 ANALYSE DES REPONSES AUX QUESTIONS D'ENTREVUE	45
<b>4. COMPARAISON ET ANALYSE DES PRATIQUES D'AMÉNAGEMENT</b>	<b>46</b>
4.1 MRC LES MOULINS	46

4.1.1	FORCES .....	47
4.1.2	FAIBLESSES .....	49
4.2	MRC DE L'ASSOMPTION .....	52
4.2.1	FORCES .....	52
4.2.2	FAIBLESSES .....	54
4.3	DISCUSSION .....	56
5.	IDENTIFICATION DES FREINS ET LEVIERS DU CADRE DE GESTION POLITICO-LÉGAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....	57
5.1	FREINS .....	57
5.1.1	FREINS POLITIQUES.....	57
5.1.2	FREINS ADMINISTRATIFS .....	62
5.1.3	FREINS LEGAUX.....	62
5.1.4	FREINS INFORMATIONNELS.....	63
5.1.5	FREINS LIES AUX RESSOURCES FINANCIERES ET HUMAINES.....	64
5.1.6	FREINS LIES AU TRAVAIL COLLABORATIF.....	66
5.2	LEVIERS.....	68
5.2.1	LEVIERS POLITIQUES.....	68
5.2.2	LEVIERS ADMINISTRATIFS .....	69
5.2.3	LEVIERS LEGAUX.....	70
5.2.4	LEVIERS INFORMATIONNELS.....	71
5.2.5	LEVIERS LIES AUX RESSOURCES FINANCIERES ET HUMAINES.....	72
5.2.6	LEVIERS LIES AU TRAVAIL COLLABORATIF.....	72
6.	RECOMMANDATIONS.....	76
6.1	POUR FAVORISER LA COMPREHENSION DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX PAR LES ELUS .....	76
6.2	POUR RENFORCER LA COHERENCE DANS LA VISION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE .....	77
6.3	POUR CONTRER UNE TROP GRANDE CENTRALISATION DU POUVOIR .....	79
6.4	POUR CHANGER LA PERCEPTION DU DEVELOPPEMENT .....	80
6.5	POUR FAVORISER UNE COLLABORATION PROACTIVE ENTRE LES PALIERS POLITIQUES.....	81
	<b>CONCLUSION.....</b>	<b>83</b>
	<b>RÉFÉRENCES.....</b>	<b>86</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>95</b>
	<b>ANNEXE 1 – ÉNONCÉ DE VISION STRATÉGIQUE DE LA CMM.....</b>	<b>96</b>
	<b>ANNEXE 2 – RÉSULTAT DE L'ANALYSE DU SAD DE LA MRC LES MOULINS.....</b>	<b>97</b>

<b>ANNEXE 3 – RÉSULTAT DE L’ANALYSE DU SAD DE LA MRC DE L’ASSOMPTION .....</b>	<b>105</b>
<b>ANNEXE 4 – QUESTIONS D’ENTREVUES .....</b>	<b>113</b>
<b>ANNEXE 5 – ANALYSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS D’ENTREVUE, PALIER GOUVERNEMENTAL, MINISTÈRE A .....</b>	<b>115</b>
<b>ANNEXE 6 – ANALYSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS D’ENTREVUE, PALIER GOUVERNEMENTAL, MINISTÈRE B .....</b>	<b>117</b>
<b>ANNEXE 7 – ANALYSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS D’ENTREVUE, PALIER MRC, MRC A .....</b>	<b>119</b>
<b>ANNEXE 8 – ANALYSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS D’ENTREVUE, PALIER MRC, MRC B .....</b>	<b>121</b>
<b>ANNEXE 9 – ANALYSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS D’ENTREVUE, PALIER MUNICIPAL, MUNICIPALITÉ A .....</b>	<b>122</b>
<b>ANNEXE 10 – ANALYSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS D’ENTREVUE, PALIER MUNICIPAL, MUNICIPALITÉ B .....</b>	<b>124</b>

## LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

Figure 1.1	Impact de l'urbanisation sur les milieux hydriques .....	10
Figure 1.2	Effet de la fragmentation sur un habitat .....	11
Figure 1.3	Effet de la fragmentation sur la biodiversité .....	13
Figure 2.1	Échelle de planification .....	21
Tableau 2.1	Contenus obligatoires et facultatifs des SAD .....	28
Tableau 2.2	Contenus obligatoires et facultatifs des plans d'urbanisme .....	31
Tableau 2.3	Types de règlements obligatoires et facultatifs du règlement d'urbanisme .....	32
Tableau 3.1	Critères de sélection pour le choix des MRC comparées .....	38
Tableau 3.2	Analyse des MRC et agglomération de la CMM .....	39
Tableau 3.3	Choix des MRC pour effectuer la comparaison des pratiques d'aménagement.....	40
Tableau 3.4	Modèle de tableau d'analyse pour la comparaison des SAD .....	41
Tableau 3.5	Définition des critères de comparaison concernant les enjeux environnementaux .....	42
Tableau 3.6	Modèle de tableau d'analyse des entrevues.....	45
Tableau 4.1	Récapitulatif des forces et des faiblesses de l'analyse du SAD de la MRC Les Moulins..	51
Tableau 4.2	Récapitulatif des forces et des faiblesses de l'analyse du SAD de la MRC de L'Assomption.....	55
Tableau 5.1	Récapitulatif des freins et des leviers de l'intégration d'enjeux environnementaux aux outils d'aménagement du territoire. ....	74

## **LISTE DES ACRONYMES, DES SYMBOLES ET DES SIGLES**

<b>AARQ</b>	Association des aménagistes régionaux du Québec
<b>CMM</b>	Communauté métropolitaine de Montréal
<b>CQEEE</b>	Conseil québécois des espèces exotiques envahissantes
<b>DGSMS</b>	Direction générale du secteur métropolitain et sud
<b>EEE</b>	Espèce exotique envahissante
<b>GES</b>	Gaz à effet de serre
<b>INSPQ</b>	Institut national de santé publique du Québec
<b>IPCC</b>	Intergovernmental Panel on Climate Change
<b>LAU</b>	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
<b>MAMH</b>	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
<b>MAMR</b>	Ministère des Affaires municipales et des Régions
<b>MAMROT</b>	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
<b>MELCC</b>	Ministère de l'Environnement et Lutte contre les changements climatiques
<b>MFFP</b>	Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs
<b>MRC</b>	Municipalité régionale de comté
<b>OGAT</b>	Orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire
<b>PAFI</b>	Plan d'aménagement forestier intégré
<b>PMAD</b>	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
<b>SAD</b>	Schéma d'aménagement et de développement
<b>TOD</b>	Transit oriented development
<b>WWF</b>	World Wildlife Fund



## INTRODUCTION

En 2018, 55 % de la population mondiale résidait dans des zones urbaines. Il s'agit d'une hausse de 20 % par rapport à 1950 et il est prévu que ce chiffre monte à 68 % d'ici 2050 (United Nations, 2018). Au Québec, la population du grand Montréal est passée de 2 240 271 habitants en 1961 à 3 857 893 en 2016 (Communauté métropolitaine de Montréal [CMM], 2018). Il s'agit d'une augmentation de population significative qui témoigne d'un phénomène de plus en plus important : l'urbanisation. Ce phénomène peut être défini comme une anthropisation des paysages par l'extension des villes dans les régions rurales (André, Mahy, Lejeune et Bogaert, 2014). L'urbanisation provoque donc un étalement urbain qui fait en sorte que les activités sont éparpillées sur le territoire (Collectivités viables.org. s. d) entraînant ainsi fragmentation, dégradation des écosystèmes, propagation rapide des espèces exotiques envahissantes, dégradation des rives, augmentation de la pollution, etc. Sachant que ces problématiques sont causées, entre autres, par l'organisation des villes, il en ressort que l'aménagement du territoire a un effet important sur l'environnement.

Au Québec, l'aménagement du territoire est encadré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Cette loi définit les instruments de planification ainsi que les responsabilités de chaque acteur impliqué en aménagement du territoire. Plus généralement, la LAU est guidée par quatre grands principes (Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire [MAMROT], 2011) : l'aménagement est une responsabilité politique ; les pouvoirs en aménagement sont partagés entre les divers intervenants ; l'aménagement nécessite une concertation des choix et des actions de ces intervenants et une participation active des citoyens est essentielle à la prise de décision et à la gestion de l'aménagement.

De ce fait, l'aménagement du territoire relève de trois paliers de gouvernement : les municipalités, les municipalités régionales de comté (MRC) ou les communautés métropolitaines et le gouvernement provincial (MAMROT, 2011). De grandes orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT), rédigées par le gouvernement, guident la prise de décision dans la gestion de l'aménagement du territoire (Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation [MAMH], s. d.a). Les MRC et les communautés métropolitaines sont ensuite responsables d'intégrer ces orientations à leurs schémas d'aménagement et de développement (SAD) ou à leurs plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD). Enfin, les municipalités mettent en place des plans d'urbanisme et des règlements d'urbanisme (MAMROT, 2011). À travers ce processus, les acteurs impliqués doivent travailler

en concertation et s'assurer de respecter le principe de conformité. C'est-à-dire, que les SAD et PMAD doivent être conformes aux OGAT et que les plans et règlements d'urbanisme doivent être conforme aux SAD et PMAD (Marchand, 1986).

Étant donné ce partage de pouvoir et de responsabilité, une certaine tension entre le domaine politique et légal ainsi qu'entre les municipalités, les MRC et le gouvernement peut être observée. Les intérêts et les visions des acteurs impliqués ne s'alignent pas toujours, ce qui peut bloquer certaines actions ou rendre la concertation plus ardue. L'aménagement du territoire est en effet une tâche complexe qui implique de nombreux acteurs aux intérêts et préoccupations parfois divergents.

De plus, dans la dernière décennie, le concept de développement durable a progressivement été ajouté aux outils d'aménagement. Les MRC et Communautés métropolitaines doivent maintenant inclure « une vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social visant à faciliter l'exercice cohérent des compétences de la Communauté métropolitaine et de la Municipalité régionale de comté (MRC) » (Ministère des Affaires municipales et des Régions [MAMR], 2005) dans leur SAD et leur PMAD. Il y a donc une nouvelle préoccupation de la part des autorités politiques d'aborder des enjeux environnementaux dans les documents de planification du territoire. À cela s'ajoute une volonté de voir les instances régionales et municipales prendre plus de responsabilités dans la gestion de l'environnement.

Toutefois, à la lecture de ces outils d'aménagement du territoire, il apparaît que les municipalités et les MRC ont encore de la difficulté à intégrer les enjeux environnementaux à la planification de l'aménagement. Dans certains SAD, il apparaît que les problématiques environnementales ne sont pas incluses dans les énoncés de visions stratégiques ou encore qu'elles ne se déclinent pas dans les objectifs à atteindre. Un autre problème survient aussi; certaines MRC mettent l'accent sur de grandes problématiques, comme la gestion de l'urbanisation, mais n'arrivent pas à identifier les effets du phénomène sur l'environnement (perte de superficie naturelle, de connectivité, de biodiversité, augmentation des îlots de chaleur, etc.). Les objectifs semblent donc souvent inadéquats ou insuffisants pour enrayer le problème.

Il semblerait donc que les SAD et les plans et règlements d'urbanisme ne sont pas utilisés à leur plein potentiel. En effet, leur utilisation pourrait être optimisée pour améliorer la gestion de l'environnement que ce soit au niveau de la protection des cours d'eau, de la biodiversité, de la conservation des milieux

naturels, etc. Le présent travail de recherche a donc pour objectif d'identifier les freins et les leviers du cadre de gestion politico-légal de l'aménagement du territoire en milieux urbanisés afin de proposer des lignes directrices aux décideurs politiques, gestionnaires et professionnels, pour favoriser une meilleure intégration des problématiques environnementales dans l'aménagement du territoire. Par cadre de gestion politico-légal, il est entendu les outils légaux en vigueur qui définissent la planification du territoire (OGAT, SAD, plans et règlements d'urbanisme), en plus de la dynamique entre les différents paliers de gouvernement, notamment les élus et les décideurs, qui possèdent des pouvoirs, des obligations et des visions différentes.

Cet essai est divisé en six chapitres. Le premier chapitre fera office de mise en contexte et présentera des concepts de base de l'aménagement du territoire ainsi que des enjeux environnementaux spécifiques aux milieux urbains québécois. Ensuite, le cadre politico-légal de l'aménagement du territoire sera défini. Il s'agira d'établir le cadre politique, soit les principes d'échelles de planification, d'orientations gouvernementales et de visions stratégiques ainsi que le cadre légal, soit les outils légaux de planification du territoire. Le chapitre trois présentera les méthodologies utilisées pour comparer les pratiques d'aménagement ainsi que pour les entrevues réalisées avec des personnes travaillant dans le domaine de l'aménagement du territoire. Dans le chapitre suivant, les pratiques d'aménagement de deux MRC seront comparées pour faire ressortir les forces et les faiblesses de l'intégration d'enjeux environnementaux dans leurs SAD respectifs. Cette comparaison, et les réponses aux questions d'entrevues, permettront de faire l'analyse des freins et des leviers du cadre de gestion politico-légal de l'aménagement du territoire. Cette analyse sera présentée au chapitre 5. Enfin, au chapitre 6 des recommandations seront énoncées. Celles-ci seront formulées à la fois pour les décideurs politiques, donc les élus municipaux et des MRC, mais aussi pour les gestionnaires et professionnels travaillant dans les municipalités, les MRC et au gouvernement.

Pour assurer la qualité du contenu de cet essai, des sources de qualité ont été utilisées. La majorité des informations présentées proviennent donc de publications gouvernementales et scientifiques ou encore de MRC, de municipalité et d'universités. De plus, des critères pour assurer la validité des sources ont été établis pour garantir leur pertinence, leur fiabilité et leur objectivité.

## **1. MISE EN CONTEXTE : L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN MILIEUX URBAINS AU QUÉBEC**

Allant de la santé, au transport, en passant par la sécurité publique et bien sûr l'environnement, l'aménagement du territoire est un domaine multidisciplinaire qui affecte les modes de vie des citoyens et leur milieu. Ce chapitre vise donc à introduire certains concepts de base en aménagement du territoire et en environnement qui permettront de cadrer le sujet de l'essai dans son contexte. La première partie de ce chapitre s'attardera aux concepts liés à l'aménagement du territoire et aux milieux urbanisés, alors que la deuxième partie traitera de certains enjeux environnementaux spécifiques aux milieux urbains.

### **1.1 Concepts de base**

Pour débiter, une définition de ce qu'est l'aménagement du territoire est nécessaire. Cette section abordera ce concept ainsi que ce qu'il implique pour les décideurs politiques. Ensuite, pour bien comprendre le cadre dans lequel s'insère l'essai, une définition des milieux urbanisés et de ses caractéristiques sera présentée.

#### **1.1.1 Aménagement du territoire**

Parfois appelé planification du territoire ou planification urbaine, l'aménagement du territoire vise à organiser, agencer ou arranger un territoire donné. C'est une discipline qui vise à transformer le territoire afin de le « rendre conforme aux aspirations humaines » (Guay, 2001). Pierre-Yves Guay continue en expliquant que la planification territoriale consiste à développer une vision, et à identifier des objectifs et des façons de faire pour la mettre en application. Cet exercice est donc à la fois technique et politique puisque la définition d'une vision pour un territoire implique des choix et une concertation. Comme il sera présenté le chapitre 2, l'aménagement du territoire implique effectivement une concertation de la part des acteurs des domaines administratif et politique.

Avant de continuer à définir l'aménagement du territoire, une distinction entre ce concept et de l'urbanisme s'impose. Pour certains, ces concepts se distinguent par la nature géographique de leur objet d'étude. L'urbanisme se concentre sur les villes, alors que l'aménagement serait limité aux campagnes et aux forêts (Guay, 2001). Pour d'autres, la distinction vient du fait que l'aménagement se pratique à une échelle plus globale alors que l'urbanisme se manifeste au niveau local (Guay, 2001). Ces deux interprétations sont incomplètes. En effet, l'aménagement concerne autant les villes que les campagnes et il peut s'exercer à des échelles globales ou très précises. En fait, l'urbanisme est plutôt une branche de l'aménagement du territoire (Guay, 2001). Celle-ci est effectivement spécialisée dans l'aménagement des

viles et se limite donc à une échelle plus restreinte. C'est pourquoi il sera considéré dans cet essai que l'aménagement du territoire comprend l'urbanisme, que l'un ne va pas sans l'autre.

D'un point de vue historique, la venue du concept d'aménagement du territoire dans les sociétés introduit l'idée que l'humain peut « influencer sur la localisation des activités » (Monod, 2016). Alors que l'organisation spatiale était auparavant déterminée par des contraintes naturelles, les décideurs peuvent maintenant organiser les villes et les quartiers pour répondre à d'autres considérations. À ses débuts, cette discipline était principalement contrôlée par l'État qui souhaitait développer sa vision du territoire (Fayolle et Tanguay, 2011). À toutes les époques, l'aménagement du territoire avait pour but principal d'organiser la localisation des emplois (Monod, 2016). En effet, pour assurer la productivité, une main-d'œuvre suffisante doit se trouver à proximité du lieu de production. De nos jours, d'autres éléments sont pris en compte dans l'aménagement du territoire (transport, qualité de vie, ressources naturelles, etc.) mais la proximité d'un lieu de travail reste importante, comme le montre la concentration des habitations et des emplois dans la grande région de Montréal.

De nos jours, l'aménagement du territoire est la responsabilité de plusieurs instances politiques et un travail de conciliation entre les acteurs est de plus en plus nécessaire. Comme l'expliquent Fayolle et Tanguay, les villes sont maintenant aménagées par des spécialistes de la planification territoriale et de l'urbanisme, « et ce, de manière constante, délibérée et permanente » (Fayolle et Tanguay, 2011). De plus, le travail des aménagistes et des urbanistes répond maintenant à des besoins et des préoccupations de plus en plus variés : inégalités, croissance économique, cohérence et respect de l'environnement (Fayolle et Tanguay, 2011). Ce dernier point met en lumière l'importance qui est maintenant accordée à l'environnement dans la façon dont le territoire est organisé. Au cours des dernières décennies, de plus en plus d'enjeux environnementaux ont été intégrés aux documents de planification territoriale. Par exemple, le PMAD de la CMM inscrit dans ses orientations la création de milieux de vie durables (CMM, 2012). Longueuil a aussi pour orientation une vision « environnementale intégrée assurant un équilibre entre le développement du territoire et la mise en valeur des écosystèmes » (agglomération de Longueuil, s. d.). Des municipalités telles que Candiac ont adopté des politiques, dont le guide pour des quartiers viables, qui visent à mettre de l'avant le développement durable (Candiac, s. d.). Le lien entre aménagement du territoire et développement durable est de nos jours si important que l'on parle maintenant d'aménagement durable du territoire. Ce nouveau concept est bien évidemment basé sur les principes du développement durable issu du rapport Brundtland selon lequel le développement doit se

faire de façon à ce que les besoins actuels soient comblés, sans pour autant compromettre les besoins des générations futures. Pour y arriver, un équilibre entre les sphères économique, social et environnemental doit être atteint. À ce moment seulement il peut être question de développement durable (Fayolle et Tanguay, 2011).

Le lien entre le développement durable et l'aménagement du territoire est donc d'abord basé sur le fait que ces deux disciplines ont le même objet d'étude : la Terre (Fayolle et Tanguay, 2011). Ensuite, ils poursuivent des objectifs communs, soit de « [...] mettre en œuvre des projets à caractère stratégique, orientés vers le futur, susceptibles de déclencher une dynamique productive de richesse et d'emplois dans la durée » (Sedjari, 1999). Enfin, l'un et l'autre peuvent s'influencer. C'est-à-dire, que des choix en aménagement du territoire peuvent être faits dans une perspective de développement durable. Par exemple, choisir de densifier un territoire pour minimiser la perte d'habitat. Puis, les résultats de ces choix auront un effet sur le développement durable, comme une plus grande biodiversité, une meilleure qualité de l'air, une meilleure qualité de vie, etc. Le lien entre ces deux concepts est donc indéniable. Dans le cadre de cet essai, la notion de développement durable est sous-entendue lorsqu'il sera question d'aménagement du territoire. Il s'agira de voir comment le développement durable, plus concrètement des enjeux environnementaux urbains, pourrait être mieux intégré à l'aménagement du territoire.

Enfin, pour les décideurs politiques, l'aménagement durable du territoire signifie qu'ils doivent prendre en considération, dans leur planification territoriale, des enjeux environnementaux. Ceux-ci peuvent prendre la forme d'enjeux d'étalement urbain, de perte de milieux naturels, d'adaptation aux changements climatiques, d'espèces exotiques envahissantes, etc. Plus largement, cela signifie aussi qu'ils doivent être en mesure d'avoir une vision à long terme, chose difficile dans le monde politique, de façon à garantir aux prochaines générations que des ressources suffisantes seront disponibles pour combler leurs besoins. Cette vision se traduit généralement par des énoncés stratégiques dans les SAD. À ce sujet, le chapitre 2 abordera plus en détail comment ces enjeux se traduisent dans des documents de planification. Là où une difficulté se présente, c'est lorsque les énoncés stratégiques doivent être mis en application. En effet, le cycle d'élection rapide, le manque d'information des politiciens sur les enjeux environnementaux, le manque de ressources et d'autres raisons qui seront abordées au chapitre 5 semblent rendre difficile l'intégration du développement durable à l'aménagement du territoire. Mais avant, pour continuer à mettre en contexte cet essai, la définition de milieux urbanisés sera abordée.

### **1.1.2 Milieux urbanisés**

Étant donné que cet essai porte sur l'aménagement du territoire en milieux urbanisés, et dans un esprit de concision, il a été limité à l'étude du territoire de la CMM. Toutefois, ce secteur n'est pas le seul au Québec à être considéré comme urbanisé. Ce qualificatif définit en fait une réalité particulière qu'il est nécessaire de comprendre pour pouvoir bien identifier les enjeux qui la caractérise.

Lorsque l'on parle de milieu urbain, l'image la plus évidente est celle de la ville. Cet espace territorial est généralement considéré comme un lieu où les équipements et les infrastructures sont installés de façon compacte, où une population y est relativement concentrée et où les échanges (sociaux, économique, politique, etc.) sont multiples (Simard, 2012). C'est donc un pôle d'activités qui tend à attirer une population vers son centre. De plus, tout comme l'aménagement du territoire, les villes sont intimement liées à l'organisation du travail. En effet, François Ascher définit les villes comme « des regroupements de populations ne produisant pas elles-mêmes leurs moyens de subsistance alimentaire. » (Ascher, 2001). Ainsi, pour subvenir à leurs besoins les résidents des villes doivent compter sur la production de surplus alimentaire par les agriculteurs. Ce fait présuppose donc « une division technique, sociale et spatiale de la production. » (Ascher, 2001). Les villes sont donc des espaces géographiques, mais aussi économiques et sociaux. Leurs caractéristiques multiples et complexes rendent ainsi les villes difficiles à définir.

Comme l'explique Martin Simard, c'est généralement par la taille de leur population que l'on arrive à identifier les villes. Mais, comme ce critère tend à varier énormément d'un pays à l'autre, il n'est pas le seul à retenir pour arriver à discerner ce qui est une ville et ce qui ne l'est pas. Bien qu'il soit généralement admis qu'un territoire de moins de 5 000 ou 10 000 habitants ne puisse pas être considéré comme une ville, il faut aussi prendre en considération la densité de population et des bâtiments, la population qui travaille ou qui se déplace régulièrement en ville, et la diversité des activités économiques (Simard, 2012). À cela s'ajoute la tâche complexe de déterminer la frontière de ces lieux, qui ont tendance à s'étendre d'un centre concentré à des banlieues de moins en moins denses. Pourrait-on considérer une banlieue dont la population est élevée mais la densité plutôt faible comme une ville ? Est-ce qu'une banlieue dont la majorité des habitants travaillent dans la ville voisine devrait être considérée comme faisant partie de cette ville ? De nombreuses questions ressortent et montrent les difficultés qui se présentent lorsque l'on tente de définir la ville dans des critères fixes.

Ce serait donc plutôt en définissant l'urbanité que l'on pourra comprendre ce qui est entendu par milieu urbain. En opposition à rural, l'urbanité est le terme qui est employé pour caractériser les villes. Mais, comme il a précédemment été mentionné, la ville fait référence à un espace physique, alors que l'urbain réfère plutôt à un milieu de vie et à des habitudes qui en découlent (Simard, 2012). Ce qui caractérise les milieux urbains serait donc la façon dont on y vit, la culture et la valorisation économique, plutôt que des caractéristiques spatiales ou géographiques. Pour Simard :

« L'urbain s'affiche alors comme un espace de prestige, valorisé foncièrement, au sein duquel les résidents contrôlent leur mobilité. Selon cette perspective controversée, les formes et fonctions nobles se regroupent à l'intérieur de ces zones, alors que l'habitat précaire et l'industrie se localisent en milieu dévalorisé, qualifié de rural par la géographie structurale. » (Simard, 2012).

De cette définition ressort que les milieux urbains peuvent être identifiés par la haute valeur foncière qui leur est accordée, par le contrôle qu'ont les habitants sur leurs déplacements, et par une concentration du pouvoir politique et économique. Conséquemment, ces milieux sont des endroits propices pour les inégalités sociales et une répartition inégale du pouvoir (Simard, 2012).

En dehors des caractéristiques sociales des milieux urbains, il doit être mentionné que cette organisation spatiale se définit aussi par son impact sur l'environnement. Ces milieux sont nécessairement « modifiés, transformés, perturbés et reconstitués » (Sénéchal, 2007). Les milieux urbains ne peuvent pas être détachés des activités humaines puisqu'ils sont pensés, construits et entretenus par ceux-ci. Une autre spécificité de ces milieux est leur tendance à l'étalement. Il ne serait pas possible de se pencher sur la question de l'environnement urbain sans aborder le concept d'étalement urbain. Défini par une « forte augmentation de l'espace moyen consommé par habitant » (Simard, 2014) et par une « expansion démesurée des villes, et la surconsommation de ressources qui est associée » (Simard, 2014), ce phénomène est de nos jours une caractéristique pratiquement intrinsèque de l'urbanité. Ainsi, les milieux urbains sont à l'intersection des sciences sociales et naturelles et doivent être caractérisés de la sorte. Pour les comprendre dans leur ensemble il faut considérer à la fois des éléments d'ordre social, qui caractérisent les urbains, et des éléments physiques, qui définissent leurs frontières et leurs impacts sur le milieu. La prochaine section fera état de ces impacts.



## **1.2 Enjeux environnementaux des milieux urbanisés au Québec**

Maintenant que les concepts de base ont été établis, le présent point abordera certains enjeux environnementaux typiques des milieux urbanisés québécois. Une présentation de chacun de ces enjeux, la façon dont ils se manifestent, leurs conséquences, et la façon dont ils peuvent être traités par l'aménagement du territoire sera faite.

### **1.2.1 Densification**

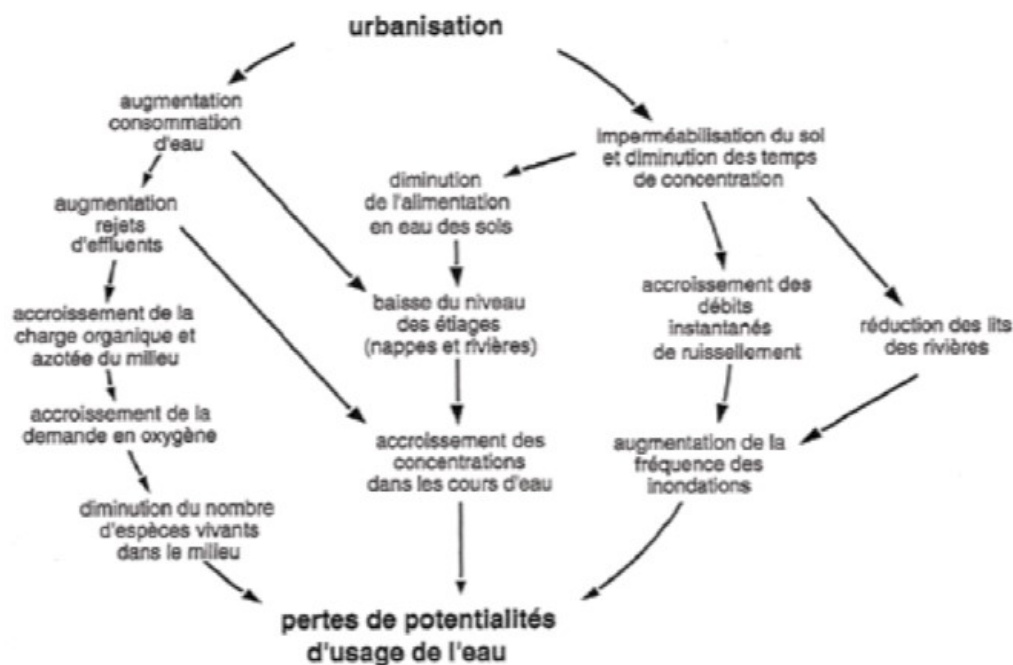
L'enjeu de densification est étroitement lié à l'étalement urbain, puisque le premier est une réponse pour contrer le deuxième. Face au développement toujours plus gourmand des villes, les urbanistes et aménagistes encouragent la densification des habitations et la réutilisation des infrastructures existantes. Trois raisons importantes peuvent expliquer l'étalement urbain. D'abord, le modèle pavillonnaire s'est généralisé dans les dernières décennies (Clerc, Chalon, Magnin et Vouillot, 2008). Beaucoup de citoyens ont un intérêt pour le modèle d'habitation typique de banlieue comprenant une maison unifamiliale, une cour et un espace de stationnement. Bien sûr, pour qu'une plus grande part de la population puisse profiter de ce modèle, plus d'espace est requis et plus l'étalement s'accroît. Ensuite, l'augmentation constante des coûts fonciers pousse les promoteurs à développer dans la périphérie des centres (Clerc, Chalon, Magnin et Vouillot, 2008). Ce problème est aussi accentué par les municipalités dont le revenu dépend presque entièrement des taxes municipales. Il y a donc un grand intérêt pour celles-ci à voir l'urbanisation s'étendre. Enfin, la motorisation permet aux citoyens de vivre de plus en plus loin de leur travail et des services puisque les durées de déplacements sont amoindries, même si la distance parcourue augmente (Clerc, Chalon, Magnin et Vouillot, 2008).

Ainsi, bien que ce phénomène soit connu et documenté, peu de changements sont observés. Comme le souligne Anastasia Touati-Morel, malgré les lois et les politiques qui visent à favoriser des développements urbains plus denses, leur implantation se montre toujours difficile (Touati-Morel, 2015). L'enjeu se situe donc à ce niveau. Il y aurait une résistance de la part des décideurs et des citoyens par rapport à la densification. Le mot dense est en effet connoté négativement et il évoque l'entassement, de hautes tours et de petits logements. Mais, il est possible de développer des quartiers où chaque résident a son intimité et où les services sont à distance de marche. Comme l'explique Clerc, Chalon, Magnin et Vouillot :

« En réalité, c'est moins le nombre de logements par hectare qui compte que la capacité d'un quartier à intégrer, en sus de l'habitat, les multiples commerces ou services qui facilitent la vie quotidienne de chacun, et que les urbanistes dénomment souvent "armature urbaine". » (Clerc, Chalon, Magnin et Vouillot, 2008).

C'est cette armature urbaine qui permet de densifier des quartiers en maintenant la qualité de vie et l'attractivité. La perception de la densification se présente donc comme un obstacle à la densification elle-même, alors que les spécialistes de l'aménagement savent développer des milieux de vie denses, agréables et dynamiques. Considérant cette situation où la densification est à la fois considérée comme nécessaire, mais aussi dérangeante, les décideurs politiques ont le plus grand rôle à jouer. En effet, le degré de densification recherché par les élus municipaux semblerait être un élément déterminant dans le type de politique implantée. Par le fait même, le « projet municipal » et le contexte de planification influencent la façon dont la densification sera faite (Touati-Morel, 2015).

En dehors du contexte politique et social, l'enjeu de densification, ou plutôt son absence, a des conséquences importantes sur l'environnement. Premièrement, l'urbanisation entraîne une augmentation des surfaces imperméables (toiture, rues, stationnement, etc.), ceci provoquant une « augmentation de la quantité de ruissellement ainsi qu'une dégradation des milieux récepteurs » (Ministère de l'Environnement et Lutte contre les changements climatiques [MELCC], s. d.). Plus concrètement, les conséquences de l'urbanisation sur les milieux hydriques sont nombreuses, allant de l'augmentation de la fréquence des inondations, à la diminution du nombre d'espèces vivant dans le milieu. La figure 1.1 donne un aperçu de ces conséquences.



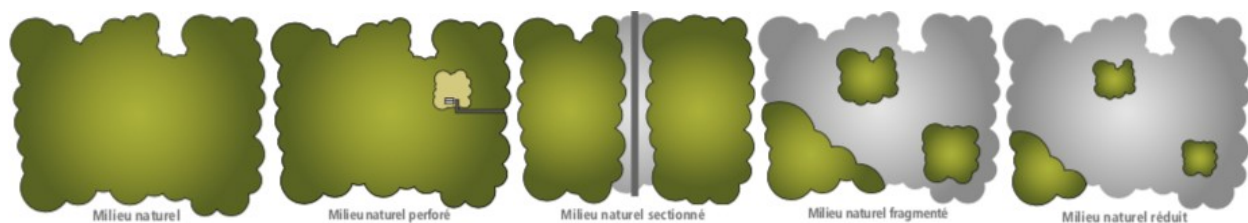
**Figure 1.1 Impact de l'urbanisation sur les milieux hydriques** (tiré de : MELCC, s. d.)

Deuxièmement, l'urbanisation entraîne une perte de terres agricoles. Plusieurs villes canadiennes se sont construites autour de terres agricoles de façon à pouvoir profiter de ses produits et faciliter les échanges. Mais, maintenant que ces villes sont en constante expansion, les terres cultivables qui les entourent et qui possèdent un haut potentiel agricole sont utilisées pour des développements immobiliers. À cela s'ajoutent les autoroutes et autres infrastructures périphériques aux banlieues qui elles aussi empiètent sur les terres agricoles (Statistique Canada, 2005). Bien qu'il ne s'agisse pas d'une conséquence directe sur les milieux urbains, la perte de terres agricoles limite l'apport en produits locaux dans les épiceries des villes. De plus en plus, les produits consommés par les urbains proviennent de l'extérieur du pays.

Troisièmement, l'urbanisation provoque une perte de milieu naturel et, avec l'agrandissement des villes, certains habitats se voient fragmentés et dégradés. Certaines des espèces qui y habitent disparaissent ou sont déplacées, en plus de devoir subir les impacts liés à la pollution (MAMROT, 2010). Les effets de la fragmentation et de la perte de biodiversité seront abordés plus en détail dans les prochains points, mais il est important de mentionner que ces deux enjeux de peuvent pas être dissociés de l'étalement urbain.

### 1.2.2 Fragmentation d'habitat

Tel qu'il vient d'être mentionné, la fragmentation d'habitat est une conséquence de l'étalement urbain qui entraîne une perte de biodiversité. Il est donc question d'un concept important lorsque l'on s'interroge sur les façons dont l'aménagement du territoire influence l'environnement. La fragmentation se produit dans un milieu modifié par l'humain, dans lequel un habitat continu est divisé en petites portions d'habitats (Córdova-Lepe, Del Valle et Ramos-Jiliberto, 2018). La figure 1.2 présente comment la fragmentation peut se manifester sur un habitat.



**Figure 1.2 Effet de la fragmentation sur un habitat** (tiré de : MAMROT, 2010)

Ce phénomène s'opère donc lorsque des perturbations humaines interviennent dans un milieu naturel, ce qui est évidemment plus fréquent dans les milieux urbanisés. Trois raisons principales expliqueraient la fragmentation : la perte de connectivité, la perte d'habitat et l'effet de bordure ou *edge effect*. D'abord,

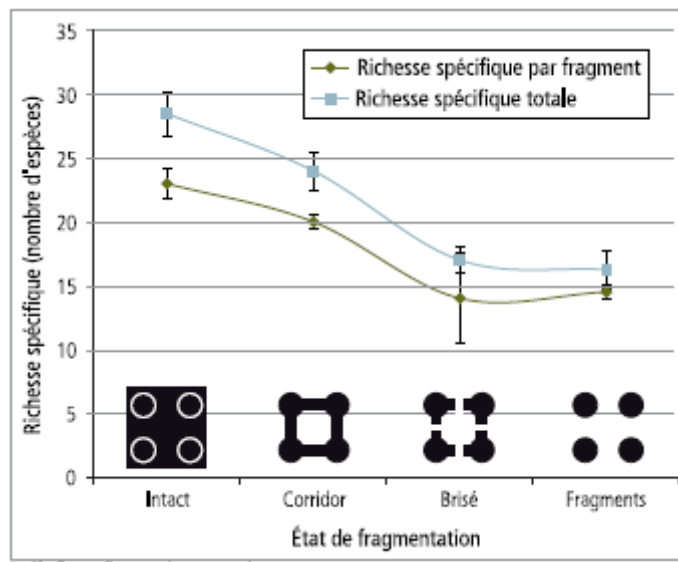
la perte de connectivité se produit lorsqu'un habitat est divisé en segments et que les espèces qui y vivent doivent se déplacer d'un segment à l'autre (Córdova-Lepe, Del Valle et Ramos-Jiliberto, 2018). Ensuite, la perte d'habitat se produit lorsque l'habitat original fragmenté est immergé dans un habitat inadéquat à la survie des espèces indigènes. Nécessairement, ces fragments additionnés sont plus petits que la surface d'habitat originale et sont donc insuffisants (Córdova-Lepe, Del Valle et Ramos-Jiliberto, 2018). En dernier, l'effet de bordure représente le phénomène par lequel la zone de contact avec l'extérieur (ce qui ne fait pas partie de l'habitat) est multipliée puisque l'habitat est divisé en fragments. Cette zone de contact est moins propice au bien-être des espèces puisque les contacts avec les perturbations y sont plus nombreux (Córdova-Lepe, Del Valle et Ramos-Jiliberto, 2018).

Les conséquences de la fragmentation sont multiples et ne pourraient pas être énumérées complètement ici. Par contre, il est connu que ce phénomène provoque une grande perte de biodiversité. Tel que mentionné précédemment, les habitats fragmentés sont moins propices au bien-être et à la survie des espèces. Certaines, qui ne sont pas en mesure de s'adapter, devront se déplacer ou ne pourront tout simplement pas survivre (MAMROT, 2010). Celles qui réussissent à s'adapter au milieu changeant voient leur population se modifier. Les populations peuvent diminuer, augmenter ou migrer, ce qui entraîne dans tous les cas un déséquilibre dans le milieu (Córdova-Lepe, Del Valle et Ramos-Jiliberto, 2018).

Heureusement, de meilleures pratiques en aménagement du territoire peuvent aider à limiter la fragmentation et ses conséquences. La séquence "éviter, réduire et compenser" peut servir de guide pour faire de meilleurs choix d'aménagement (Oswald, 2018). Il est en effet de plus en plus nécessaire de se demander si l'on a besoin de continuer à étendre les milieux urbains. La densification devrait aussi être un des premiers moyens utilisés afin de limiter la perte d'habitat, et par le fait même, la fragmentation. En réutilisant les installations existantes et en limitant l'étalement urbain, les milieux naturels peuvent être laissés à leur état original. Mais, en dehors de cette séquence, des moyens existent pour maintenir la continuité écologique. Les corridors écologiques qui peuvent prendre la forme de corridor vert, réseau écologique, ceinture verte et bleue, ou de passage faunique, sont tous des exemples de façon d'aménager le territoire pour que les espèces puissent se déplacer plus facilement d'un fragment d'habitat à l'autre. Un aménagement du territoire bien pensé permet donc à la fois de prévenir la fragmentation, mais aussi de limiter les impacts sur la biodiversité.

### 1.2.3 Perte de biodiversité

L'enjeu de perte de biodiversité s'étend à l'ensemble de la planète et est causé par de nombreux facteurs. Mais, il s'agit tout de même d'un enjeu typique des milieux urbains puisqu'ils ont tendance à être plus fragmentés et à entraîner plus de perturbations sur les espèces que les milieux ruraux. Toutefois, il doit être mentionné, que les villes ne sont pas des lieux où la biodiversité est complètement absente. Un nombre considérable d'espèces y vivent. Ce type de milieu abrite même des « espèces rudérales que l'on ne trouverait pas de façon si abondante sans urbanisation. » (MAMROT, 2010). Mais le problème de l'urbanisation est que, malgré cette nouvelle biodiversité qui s'installe, de nombreuses autres espèces peinent à survivre ou sont repoussées toujours plus loin à la limite des villes. Tel qu'expliqué précédemment, la fragmentation des milieux naturels, causée par l'urbanisation, est une des raisons principales du déclin de la biodiversité. D'autres facteurs l'expliquent, mais au Québec, particulièrement dans le sud où les milieux urbains sont plus présents et où la biodiversité est plus grande, les impacts de la fragmentation sur les espèces sont indéniables. La figure 1.3 montre le lien entre fragmentation et perte de biodiversité.



**Figure 1.3 Effet de la fragmentation sur la biodiversité** (tiré de : MAMROT, 2010)

Les changements climatiques sont aussi à l'origine de la perte de biodiversité. À cause du réchauffement qu'ils provoquent, les écosystèmes sont déréglés et les espèces n'arrivent pas à s'adapter au climat (World Wildlife Fund [WWF], 2017). Effectivement, « les changements climatiques modifient la composition et la dynamique des écosystèmes » (MAMROT, 2010). Ces modifications ne comprennent pas que l'augmentation des températures, mais aussi l'élévation du niveau des océans, la modification des précipitations (autant dans leur fréquence que dans leur intensité), l'augmentation du nombre et de la

puissance des événements météorologiques extrêmes, et le réchauffement des pôles (MAMROT, 2010). Il y a effectivement un lien étroit qui associe la perte de biodiversité et les changements climatiques. En effet, les changements climatiques seraient une des raisons du déclin de la biodiversité, mais, en retour, la perte de biodiversité aurait pour effet d'augmenter les conséquences des changements climatiques (Pires, Srivastava, Marino, MacDonald, Figueiredos-Barros et Farjalla, 2018). Par exemple, la hausse des températures liée aux changements climatiques pourrait provoquer des sécheresses qui auront pour effet de faire disparaître certaines espèces de plantes. Ensuite, lors d'événements climatiques extrêmes, comme des précipitations soudaines et intenses, les plantes riveraines qui protégeaient les rives ayant disparu à cause de la sécheresse, ne peuvent plus limiter la montée des eaux. Les milieux habités proches de ces rives subissent donc de plus grandes conséquences des changements climatiques puisque la biodiversité locale n'a pas pu les protéger des inondations et sur le plus long terme, de l'érosion (Gouvernement du Québec, 2015).

Pour contrer la perte de biodiversité, les outils en aménagement du territoire sont nombreux. Considérant que cette perte est expliquée en grande partie par les perturbations dans les milieux naturels, les outils nommés précédemment pour limiter la fragmentation contribueront grandement à limiter ce phénomène. Les mesures d'adaptation aux changements climatiques, qui seront présentées plus loin, permettront aussi de protéger les espèces. Enfin, des mesures pour limiter la pollution, comme une amélioration de la gestion des eaux de pluie et des eaux usées, ou encore des réglementations concernant les rejets liés à l'agriculture, permettront de limiter les rejets dans les milieux naturels (Comité de gestion intégrée des ressources en milieu agricole, 2010). Enfin, comme la perte de biodiversité est un enjeu international et qu'il est étroitement lié aux perturbations anthropiques, les solutions proposées doivent être transversales.

#### **1.2.4 Espèces exotiques envahissantes**

Une espèce exotique est une espèce vivante qui a été introduite par l'humain dans un milieu autre que son milieu d'origine (Environnement Canada, 2004). Contrairement à ce que l'on pourrait croire, ces espèces ne sont pas nécessairement dommageables. Mais, lorsqu'il est question d'une espèce exotique envahissante (EEE), il est alors induit que cette espèce « menace l'environnement, l'économie ou la société, y compris la santé humaine. » (Environnement Canada, 2004). Même si ces espèces peuvent être introduites sur le territoire québécois par des phénomènes naturels, dans la majorité des cas, les EEE sont introduites par l'humain. Ces introductions peuvent être le résultat d'une espèce s'étant échappée d'un

élevage, d'espèces se déplaçant via différents réseaux de transport, notamment par bateau, ou d'espèces ayant été transportées sur des produits tel que le bois de chauffage (Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs [MFFP], s. d.). D'un point de vue écologique les EEE entraînent une « dégradation des écosystèmes, une modification de la structure et de la composition des communautés, et une perte des fonctions des écosystèmes bénéfiques aux humains » (MFFP, s. d.). C'est en fait qu'une fois les EEE installées dans des milieux qui ne sont pas leur milieu d'origine, elles « deviennent des prédateurs, des compétiteurs ou des parasites de nos espèces indigènes et domestiquées ou encore s'hybrident avec elles. » (Environnement Canada, 2004). Ainsi, en modifiant le milieu dans lequel elles s'installent, ces espèces déstabilisent les écosystèmes et par le fait même menacent la survie des espèces qui s'y trouvaient avant. C'est pourquoi, l'Union internationale pour la conservation de la nature considère que ces espèces sont une des principales causes de perte de biodiversité et la deuxième plus importante cause d'extinction d'espèce dans le monde (International Union for Conservation of Nature, s. d.).

Dans les milieux urbanisés québécois une des EEE qui a attiré le plus d'attention dans les dernières années est l'agrile du frêne. Cet insecte originaire de l'Asie, ayant été détecté pour la première fois en Amérique du Nord à Détroit, est présent au Canada depuis 2002 (Conseil québécois des espèces exotiques envahissantes [CQEEE], s. d.). Au Québec, l'espèce a été observée pour la première fois à Carignan en 2008 et est maintenant présente entre autres en Montérégie, à Gatineau et à Montréal (CQEEE, s. d.). Il s'agit d'une menace suffisamment importante pour que la Ville de Montréal prévoie que son indice de canopée recule de deux points dans les quinze prochaines années (Ville de Montréal, direction des grands parcs et du verdissement, 2012). Cet exemple montre comment une EEE peut se propager rapidement et avoir des conséquences considérables sur les milieux urbains.

Pour gérer cette problématique, la stratégie nationale sur les EEE hiérarchise quatre moyens d'action. Le premier est la « prévention des nouvelles invasions », le deuxième est la « détection précoce des nouveaux envahisseurs », le troisième est « l'intervention rapide en présence de nouveaux envahisseurs » et le dernier est la « gestion des espèces exotique qui sont établies ou qui se répandent (éradication, confinement et contrôle). » (Environnement Canada, 2004). La prévention étant donc considérée le moyen le plus efficace pour combattre les EEE, ces mesures devraient être prioritaires. En ce qui concerne l'aménagement du territoire plus particulièrement, la gestion de l'agrile du frêne par la CMM est encore une fois un bon exemple. La stratégie métropolitaine de lutte contre l'agrile du frêne prévoit, entre autres, l'élaboration d'une réglementation type qui définit des modalités à suivre quant à la plantation, l'abattage,

l'élagage, la gestion des résidus de frêne et l'inspection de ces arbres (CMM, 2014b). Ces modalités, similaires à celles que l'on pourrait retrouver dans un règlement d'abattage d'arbre dans un SAD, sont liées à l'aménagement du territoire puisqu'elles prévoient des moyens de gestion des arbres urbains. Des mesures pour la plantation de nouveaux arbres qui seront plus résilients au EEE et qui favoriseront une plus grande biodiversité, ont aussi été prévues (CMM, 2014a). Cette démarche est un exemple d'actions qui peuvent être déployées pour limiter les impacts d'une EEE, mais elles doivent bien évidemment être adaptées à chaque EEE. Les grands principes de la stratégie nationale sur les EEE devraient être respectés dans tous les cas, mais les actions directes dépendent des espèces visées et du milieu dans lequel elles vivent. Ainsi, un aménagement du territoire prévu en fonction de la présence d'EEE permet non seulement de limiter les dommages, mais aussi de créer un milieu plus résilient par rapport à ce genre de menace.

#### **1.2.5 Changements climatiques**

Le réchauffement climatique est un phénomène international dont les conséquences et les causes sont complexes. Il serait difficile dans le cadre de cet essai de présenter l'ensemble des informations disponibles sur le sujet. C'est pourquoi un aperçu des causes et des effets, en territoire québécois, de cet enjeu seront présentés. Brièvement expliqué, les changements climatiques sont le résultat d'une rétention d'une plus grande quantité de rayons infrarouges dans la couche d'ozone, dû à l'augmentation de la quantité de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère (Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC], 2013). En effet, une partie de l'énergie solaire est absorbée par la Terre qui, une fois réchauffée, émet des rayons infrarouges vers l'atmosphère (IPCC, 2013). Ce phénomène, l'effet de serre, permet de maintenir l'atmosphère à une température suffisamment haute pour la survie des espèces vivantes et ne pose donc pas problème en soi. Mais, au cours des dernières décennies, l'augmentation des GES dans l'atmosphère cause une rétention de ces rayons infrarouges dans l'atmosphère, qui provoque une augmentation globale des températures (IPCC, 2013). C'est cette hausse qui est à l'origine du phénomène des changements climatiques. Les activités anthropiques sont donc parmi les principales causes de ce réchauffement puisque l'augmentation des GES dans l'atmosphère est provoquée en grande partie par l'humain. En effet, le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) est le GES qui a le plus d'impact sur le réchauffement climatique et il est en constante augmentation dans l'atmosphère depuis la révolution industrielle puisqu'il est produit lors de la combustion d'énergie fossile (IPCC, 2013).

En ce qui concerne les conséquences du réchauffement climatique, elles sont nombreuses et varient grandement d'une région à l'autre. Au Québec, les températures augmentent de 1 à 3 °C depuis 1950 et



pourraient augmenter de 2 à 4 °C d'ici 2050 (Ouranos, 2015). Ce bouleversement aura de nombreux impacts sur les milieux naturels, mais aussi sur les villes, qui devront s'adapter. Ouranos prévoit que le niveau de la mer devrait augmenter de 30 à 75 cm dans le golfe du Saint-Laurent (Ouranos, 2015). Ceci ayant pour effet d'augmenter le risque d'inondations dans l'ensemble du fleuve. De plus, la fréquence des précipitations en pluie et en neige devrait augmenter, tout comme leur intensité (Ouranos, 2015). Les bâtiments et les infrastructures de transport subiront aussi les conséquences de ce réchauffement et devront être adaptés (Ouranos, 2015). Enfin, comme il a été expliqué précédemment, la biodiversité sera grandement bouleversée par les changements climatiques.

Bien que les écarts de températures les plus importants seront surtout remarqués dans le nord du Québec, les villes auront probablement la plus grande tâche à réaliser pour se préparer aux changements climatiques, car une plus grande concentration de population et d'infrastructures s'y trouve. En prenant en considération ces variables dans l'aménagement du territoire, les impacts pourront être limités. C'est pourquoi certaines villes, dont Sherbrooke, Trois-Rivières et Montréal, ont préparé des plans d'adaptation aux changements climatiques. Dans ceux-ci, une analyse des vulnérabilités du territoire permet d'identifier les plus grands risques et de proposer des solutions adéquates. Par exemple, sachant que les précipitations de pluie seront plus intenses, ce qui pourrait provoquer plus d'inondations, la ville de Sherbrooke a prévu « redéfinir la superficie de la zone inondable après chaque inondation à la cote maximale d'inondation » (Ville de Sherbrooke, 2013). De cette façon, les constructions prévues dans cette zone seront soumises à des réglementations plus strictes qui limiteront les dégâts dans l'éventualité d'une prochaine inondation. Les MRC peuvent elles aussi inclure dans leur SAD des lignes directrices pour s'adapter aux changements climatiques comme la MRC de Roussillon ou de la MRC Les Moulins qui encouragent leurs municipalités à mettre en place des mesures d'adaptation aux changements climatiques.

#### **1.2.6 Îlots de chaleur**

Les îlots de chaleur sont des zones urbanisées dans lesquelles les températures estivales sont plus élevées de 5 à 10 °C que les températures des milieux avoisinants (Baudouin, Leprince et Perez, 2007). Les données géomatiques à ce sujet permettent maintenant d'observer ce phénomène à des échelles très réduites. C'est-à-dire qu'il est possible de comparer des quartiers pour identifier les lieux précis où la température est plus élevée. Mais, cette hausse des températures se remarque plus particulièrement entre les territoires urbains et ruraux.

En effet, les milieux urbains comportent des caractéristiques qui provoquent une rétention de la chaleur. D'abord, les GES, qui sont plus présents en ville étant donné la plus grande concentration de véhicules et de bâtiments, retiennent l'énergie solaire dans l'atmosphère (Institut national de santé publique du Québec [INSPQ], 2009). Comme il a déjà été expliqué, l'augmentation des GES dans l'atmosphère piège les rayons infrarouges réfléchis par la Terre et entraîne un réchauffement du climat. Ensuite, une partie de la perte de fraîcheur des villes s'explique par la perte de couvert forestier (INSPQ, 2009). En effet, la végétation permet de créer de l'ombre, en plus de contribuer au processus d'évapotranspiration au cours duquel « l'air ambiant se refroidit en cédant une partie de la chaleur pour permettre l'évaporation » (INSPQ, 2009). La minéralisation des sols contribue aussi à augmenter les températures des villes. Il est d'ailleurs estimé qu'à Montréal « près de 80 % de la surface du territoire est construite ou asphaltée » (Anquez et Herlem, 2011). Ces surfaces artificielles causent deux phénomènes de réchauffement. Le premier, l'effet d'albédo, consiste en une faible réflexivité qui fait en sorte que la chaleur du soleil est absorbée par le sol plutôt que d'être reflétée vers l'atmosphère. Le deuxième est une forte émissivité entraînant une réémission de la chaleur après avoir été emmagasinée par la surface artificielle (Anquez et Herlem, 2011). Ainsi :

« [...] un matériau possédant un faible albédo et une forte émissivité réfléchit peu les rayonnements du soleil, emmagasine plutôt d'importantes quantités de chaleur pendant la journée qu'il restitue dans l'atmosphère la nuit tombée, contribuant par ce fait même à la formation des îlots de chaleur. » (Anquez et Herlem, 2011).

Dernièrement, la morphologie des villes est aussi à l'origine du phénomène. La façon dont sont organisés les milieux urbains peut altérer la circulation du vent, l'orientation des rues ou encore favoriser la densification (INSPQ, 2009). De plus, l'aménagement des rues et la distance entre les bâtiments peuvent entraîner une augmentation du trafic et donc de la chaleur (Anquez et Herlem, 2011).

L'augmentation des températures estivales dans les îlots de chaleur n'est pas sans conséquence pour l'environnement. La qualité de l'air est considérablement affectée par ce phénomène puisqu'il peut entraîner des épisodes de smog (INSPQ, 2009). L'augmentation de la chaleur affecte aussi les espèces vivant en ville, comme c'est le cas dans les milieux aquatiques qui se voient réchauffés par l'eau de ruissellement provenant des îlots de chaleur. Les espèces vivant dans les ruisseaux, étangs et lacs à proximité peuvent voir leur métabolisme et leur reproduction affectés (Anquez et Herlem, 2011).

Maintenant, au sujet de l'aménagement du territoire, il est possible de contrer les impacts des îlots de chaleur en augmentant le couvert végétal. En augmentant l'ombre, l'évapotranspiration est augmentée, l'absorption et la réémission de la chaleur par le sol sont limités, et les îlots de chaleur sont donc moins susceptibles de se créer (INSPQ, 2009). Dans le même ordre d'idée, des mesures peuvent être proposées pour inciter les citoyens et les entreprises à végétaliser les aires de stationnement (INSPQ, 2009). Que ce soit autour du stationnement ou sur l'ensemble de sa surface, la rétention de la chaleur sera grandement diminuée. Les murs végétaux, les toitures vertes et l'utilisation de matériaux réfléchissants dans les constructions peuvent aussi contribuer de la même façon. Finalement, une organisation spatiale des villes qui favorise l'utilisation du transport en commun et actif, limitant ainsi le trafic, permettra de diminuer les sources de chaleur.

Les informations montrées précédemment montrent que les milieux urbains sont des environnements particuliers, dont les enjeux sont multiples. En effet, des phénomènes plus larges, comme les changements climatiques et l'urbanisation, ont des conséquences qui touchent différemment les villes que les milieux ruraux. Par le fait même, les outils d'aménagement du territoire doivent être adaptés à cette réalité urbaine. La prochaine section détaillera plus en détail ces outils et permettra de mieux saisir comment la réalité urbaine peut être traitée par l'aménagement du territoire.

## **2. CADRE POLITICO-LÉGAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU QUÉBEC**

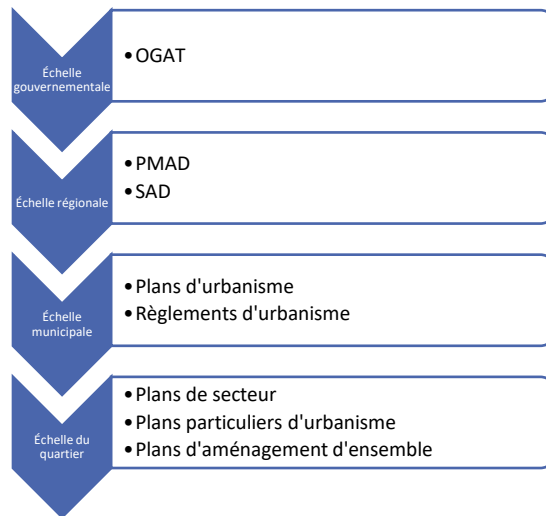
Tel qu'il a été expliqué, l'aménagement du territoire relève grandement du domaine politique, car il s'agit de mettre en place une vision sur un territoire donné. Les nombreux choix qui sont faits en la matière auront des impacts sur les citoyens qui fréquentent le territoire et plus globalement, sur la société. Pour uniformiser et faciliter la prise de décision dans le domaine, une loi, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, a été adoptée en 1979. La LAU regroupe toutes les modalités, obligations et devoirs que doivent suivre les responsables de l'aménagement du territoire. C'est pourquoi, étant donné sa nature politique et légale, il est question dans cet essai du cadre politico-légal de l'aménagement du territoire. Ce chapitre a donc pour objectif de présenter la LAU ainsi que la façon dont la sphère politique l'influence.

### **2.1 Cadre politique**

Pour commencer, le cadre politique de l'aménagement du territoire sera abordé. Ce point permettra de faire la description du concept d'échelles de planification ainsi que de présenter les OGAT et la vision stratégique que les MRC doivent prévoir dans leur SAD. Il s'agira non seulement de définir ces concepts, mais aussi de démontrer comment ils s'inscrivent sous un angle politique. La façon dont ces concepts sont appliqués dans la réalité, au niveau administratif par exemple, sera aussi abordée.

#### **2.1.1 Échelles de planification**

L'aménagement du territoire s'exerce à plusieurs échelles : gouvernementale, régionale, municipale et du quartier. C'est-à-dire que des outils de planification sont développés en fonction du territoire sur lesquels ils s'appliquent. La LAU précise les responsabilités de chaque palier impliqué, en plus de les définir. Ainsi, comme le montre la figure 2.1, les OGAT s'appliquent à l'échelle de la province et relèvent de la responsabilité du gouvernement québécois (MAMH, s. d. a). Les PMAD et SAD visent le territoire régional, donc, relèvent des MRC et communautés métropolitaines (MAMROT, 2009). Les plans et règlements d'urbanisme, quant à eux, sont mis en place par les municipalités et villes, ils se situent donc à l'échelle municipale (MAMH, s. d.f). Des outils de planification à l'échelle des quartiers existent aussi (plans de secteur, programmes particuliers d'urbanisme et plans d'aménagement d'ensemble) mais ne seront pas abordés dans le cadre de cet essai. Il demeure toutefois important de savoir qu'ils s'insèrent dans la logique de planification prévue par la LAU. Chaque palier de l'échelle de planification a donc pour responsabilité de créer les outils d'aménagement qui relèvent de son champ de compétence, en plus de s'assurer de la conformité de ceux-ci par rapport aux autres outils de planification.



**Figure 2.1 Échelle de planification** (inspiré de : F. Mathieu, notes du cours ENV 817, 19 janvier 2018)

En effet, chaque outil d'aménagement se doit d'être cohérent avec celui qui le précède et celui qui le suit. Cette règle de conformité vise à « [...] assurer la concordance des objectifs et des projets des divers paliers de décision à travers les différents outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme prévus par la loi. » (MAMH, s. d. b). De cette façon, un règlement d'urbanisme ne pourrait pas aller à l'encontre de ce qui est prévu dans un SAD. Dans la même logique, un SAD ne pourrait pas contenir des modalités entrant en contradiction avec les OGAT. Donc, la règle de conformité permet d'assurer que l'aménagement du territoire se fasse avec cohérence, et ce, à travers toutes les échelles territoriales.

Le maintien du principe de conformité à travers l'échelle de planification se fait par une série de processus administratifs où la cohérence entre les outils de planification est vérifiée. Le MAMH est par exemple responsable de vérifier que les nouveaux SAD et PMAD, ou leur modification, soient conformes aux OGAT. Pour ce faire, différents ministères sont consultés pour vérifier, à l'aide de critères, que les OGAT qui les concernent sont bel et bien respectés dans le document de planification. Le MAMH collecte ces avis ministériels pour produire un avis gouvernemental que la MRC devra respecter (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art. 48 à 52). Des modifications dans les SAD et PMAD peuvent donc être exigées par le gouvernement. Dans le cas des MRC et communautés métropolitaines, lorsqu'un SAD ou un PMAD est créé ou modifié, les municipalités et villes concernées doivent être mises au courant et adapter leurs plans et règlements d'urbanisme en conséquence. Le conseil de la MRC ou de la communauté métropolitaine procédera ensuite à la vérification de la conformité et, le cas échéant, émettra un certificat de conformité ou exigera une modification (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art. 33 à 45). Ainsi, un changement

dans un seul document de planification peut nécessiter des modifications dans de nombreux autres documents, et ce à plusieurs échelles.

Considérant ceci, le concept d'échelle de planification s'inscrit bel et bien dans une logique politique. En effet, comme le gouvernement se situe au haut de l'échelle de planification, il est le principal auteur de la vision du territoire et les instances inférieures doivent se conformer à celle-ci. Mais, il est important de mentionner que les SAD sont bien souvent les documents d'aménagement les plus détaillés qui ont le plus d'impact sur un territoire. Il survient donc une dynamique intéressante dans laquelle un travail important est demandé aux MRC pour définir une vision de leur territoire, mais qui doit toujours être conforme aux orientations gouvernementales. Cette même dynamique de pouvoir est d'ailleurs souvent décrite par les municipalités.

### **2.1.2 Orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire**

Tel qu'il est prévu dans la LAU, le gouvernement doit définir des orientations en matière d'aménagement du territoire. Celles-ci reflètent les problématiques que peuvent rencontrer les MRC et communautés métropolitaines, ainsi que les préoccupations du gouvernement (MAMH s. d. a). Plus précisément, la LAU définit les OGAT comme étant :

« Les objectifs et les orientations que poursuivent le gouvernement, ses ministres, les mandataires de l'État et les organismes publics en matière d'aménagement du territoire, tels que définis dans tout document que le gouvernement adopte après consultation, par le ministre, des instances représentatives du milieu municipal et de toute autre instance de la société civile qu'il juge pertinente, et les projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement qu'ils entendent réaliser sur le territoire. » (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art 1.2).

Les OGAT sont donc l'assise sur laquelle les documents de planification viennent s'appuyer puisqu'elles représentent la vision du gouvernement pour le territoire québécois. En effet, comme le prévoit le principe de conformité, chaque outil de planification doit respecter les OGAT.

En termes plus concrets, les OGAT sont des documents présentant des enjeux, puis des orientations. Ces dernières visent en quelque sorte à répondre aux enjeux en proposant des solutions pour en minimiser les conséquences. Par exemple, le premier document d'orientation, *Pour un aménagement concerté du territoire*, a été publié en 1994. Dans celui-ci se trouve, entre autres, une description de l'enjeu d'urbanisation ainsi que de ses conséquences sur l'environnement et la société. Ensuite, des orientations sont proposées pour encadrer le phénomène d'urbanisation et limiter ses effets néfastes.

Il est ainsi proposé de « privilégier la consolidation des zones urbaines existantes », « prioriser la revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens », « orienter l'extension urbaine dans les parties du territoire pouvant accueillir le développement de façon économique et dans le respect de l'environnement » ou encore de « favoriser une approche intégrée du développement pour l'ensemble d'une agglomération urbaine » (Gouvernement du Québec, 1994). Suite à la publication de ces premières OGAT, d'autres documents d'orientation ont été adoptés pour l'enrichir ou pour définir des orientations concernant d'autres thèmes. Ainsi, des OGAT concernant la protection du territoire et des activités agricoles, le développement de l'énergie éolienne, ou encore l'harmonisation des activités minière avec les autres utilisations du territoire, ont été rédigées par le gouvernement (MAMH, s. d. a). Tous ces documents ont pour objectif de présenter des enjeux et des orientations que devront respecter les MRC, communautés métropolitaines, villes et municipalités lorsqu'ils rédigeront leurs documents de planification.

Considérant que le premier document d'OGAT date de 25 ans, un processus de renouvellement a été enclenché en 2018 pour définir de nouvelles orientations qui seraient mieux adaptées aux nouvelles réalités du territoire québécois. Des enjeux comme les changements climatiques, la mobilité durable, la protection des milieux naturels et la création d'un environnement favorisant de saines habitudes de vie pourraient ainsi être mieux pris en considération dans les documents de planification (Bouchard, 2018). La révision des OGAT vise à créer 10 nouveaux documents d'orientation, en plus des documents concernant les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec et le document portant sur l'énergie éolienne qui resteront en vigueur. En ce qui concerne les enjeux environnementaux, plusieurs nouvelles OGAT devraient faciliter leur intégration dans les documents de planification. C'est le cas des OGAT concernant la conservation de la biodiversité, le développement durable des milieux de vie, la gestion durable des forêts et de la faune ou encore la gestion intégrée des ressources en eau (Bouchard, 2018). De plus, le processus de renouvellement des OGAT a pour objectif de favoriser la participation des instances régionales et municipales. C'est pourquoi des consultations ont été tenues au sujet par exemple des OGAT développement durable des milieux de vie et qu'il a été décidé que des chapitres régionaux seraient rédigés en partenariat avec le milieu municipal pour favoriser « une meilleure prise en compte des particularités régionales dans l'aménagement durable des milieux de vie » (Services Québec, 2018). Ces chapitres devraient consigner les attentes spécifiques liées à chaque territoire, notamment au sujet de l'urbanisation (Services Québec, 2018). Le renouvellement des OGAT propose donc des modifications significatives par rapport aux orientations précédentes. Non seulement la

participation du milieu municipal devrait permettre de moduler les orientations en fonction du territoire et des préoccupations locales, mais en plus, la protection de l'environnement devrait être mise de l'avant. Il est à noter toutefois que ce processus a été entamé par le gouvernement libéral précédent et qu'avec l'arrivée de la Coalition avenir Québec au pouvoir en octobre 2018, le renouvellement des OGAT semble être mis sur la glace. En effet, seulement deux des dix documents d'orientation ont été adoptés. Les huit documents restants pourraient ne pas être adoptés ou encore être modifiés.

Enfin, les OGAT s'inscrivent bel et bien dans une dynamique politique puisqu'elles sont le reflet de ce que le gouvernement souhaite faire avec son territoire. Elles consignent les enjeux qui apparaissent les plus importants aux yeux du gouvernement en plus d'édicter les solutions privilégiées. Les OGAT doivent aussi être respectées à travers tous les documents de planification, ce qui en fait un élément essentiel pour garantir la cohérence dans l'aménagement du territoire au Québec. Bien sûr, le gouvernement n'est pas le seul décideur en la matière. Tel qu'il sera présenté au prochain point, les MRC et communautés métropolitaines doivent aussi développer une vision de ce qui devrait être fait sur le territoire à travers les énoncés de vision stratégique.

### **2.1.3 Vision stratégique**

Étant exprimé dans les SAD, l'énoncé de vision stratégique est la première étape du processus de planification (MAMR, 2005). Puisqu'il s'agit de déterminer la vision de ce qu'un territoire et une communauté pourraient devenir, il est primordial qu'elle soit définie avant la rédaction du SAD et des autres outils d'aménagement qui suivront. La vision stratégique concerne les axes culturel, économique, environnemental et social. Donc, tout comme les OGAT, elle est à la base des documents de planification. Selon le ministère des Affaires municipale et des Régions, maintenant le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation :

« La vision stratégique est une représentation du futur souhaité, à la fois rationnelle et intuitive, englobante et prospective. Elle implique les forces vives de la communauté et elle propose un cadre d'intervention convergent et cohérent dans la mise en œuvre d'une ambition commune. » (MAMR, 2005).

Ainsi, les MRC ou les communautés métropolitaines doivent identifier ce à quoi ressemblerait leur territoire dans un futur idéal (MAMR, 2005). Un « horizon » (MAMR, 2005) doit être défini, c'est-à-dire une date à laquelle la vision se concrétisera. Les parties prenantes doivent donc être consultées pour identifier les éléments qui leur apparaissent les plus importants pour atteindre ce futur idéal. La vision



stratégique doit être à la fois intuitive, car elle doit représenter les valeurs des parties prenantes, mais aussi rationnelle, car elle doit être élaborée de façon méthodique et réalisable (MAMR, 2005). Ensuite, elle doit être englobante pour représenter le mieux possible la réalité des parties prenantes, mais aussi prospective, pour favoriser l'action et amener le milieu à se mobiliser pour la mettre en place (MAMR, 2005). Enfin, les parties prenantes doivent être impliquées dans l'élaboration de la vision stratégique de façon à ce qu'elle soit mobilisatrice et représentative du milieu. C'est pourquoi la population doit absolument être consultée avant qu'elle ne soit définie. Cette consultation permettra de garantir que la vision est convergente et cohérente. À savoir, que les éléments les plus préoccupants pour les parties prenantes sont pris en considération et qu'elle pourra être mise en action dans un plan, via des actions concrètes (MAMR, 2005). En résumé, la vision stratégique « [...] permet de traiter les enjeux à venir, de faire des choix, de résoudre des problèmes et de définir un langage commun en ce qui a trait au développement [...] » (MAMH, s. d. c).

Tel qu'il est prévu dans la LAU, les MRC et communautés métropolitaines sont tenues de « [...] maintenir en vigueur, en tout temps, un énoncé de sa vision stratégique [...] » (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art. 2.3). Toutefois, les MRC faisant partie d'une communauté métropolitaine, en partie ou en totalité, ne sont pas tenues de maintenir un énoncé pour le territoire commun (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art. 2.3). Puisque cet essai se concentre sur la CMM, seul cet énoncé de vision stratégique sera étudié.

La CMM a choisi pour énoncé de vision stratégique à l'horizon 2025 : « Cap sur le monde : Bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable. » (CMM, 2003). Découlant de cette vision globale, sept sous-énoncés, présentés à l'annexe 1, viennent compléter et préciser ce que la CMM souhaite atteindre comme cible de développement. Ainsi, toutes les MRC faisant partie du territoire de la CMM doivent respecter son énoncé global et les sous-énoncés, et ce même si certaines ont choisi de définir un énoncé à part.

L'énoncé de vision stratégique est en quelque sorte l'équivalent régional des OGAT. Il s'agit dans les deux cas de l'expression de ce qui est souhaité, de ce qu'une communauté imagine comme idéal pour son territoire. Donc, bien que l'énoncé stratégique vise un territoire plus petit et des enjeux régionaux, il s'inscrit tout de même dans une dimension politique. Par contre, les outils légaux, qui seront présentés à la prochaine section, sont nécessaires pour mettre en application la vision souhaitée. En effet, les cadres politique et légal viennent se compléter. Le premier vient définir les enjeux, les orientations et la vision

alors que le deuxième vise à mettre en application des actions qui permettront d'atteindre les objectifs d'aménagement.

## **2.2 Cadre légal**

Suivant le cadre politique, des outils légaux sont mis en place pour appliquer et faire respecter les décisions politiques. Dans cette section seront présentés les outils d'aménagement tel que prévu par le cadre légal, soit la LAU. Il s'agira de décrire à quoi servent ces outils, ce qu'ils doivent contenir, qui en est responsable et quelle influence ils ont sur l'aménagement et les problématiques environnementales. Par contre, comme il ne serait pas possible d'aborder tous les aspects de ces outils, l'analyse se concentrera sur ceux qui sont liés à l'environnement.

### **2.2.1 Schéma d'aménagement et de développement**

Avant d'expliquer ce qu'est un SAD et ce qu'il contient, une distinction entre cet outil et les PMAD est nécessaire. D'abord, un SAD est produit par une MRC et s'applique à son territoire alors qu'un PMAD est rédigé par une communauté métropolitaine et s'applique donc à toutes les MRC faisant partie de cette communauté. Ils visent des cibles très similaires, soit de définir des orientations d'aménagement et de développer une vision pour un territoire, mais le PMAD a aussi pour objectif « [...] d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire de la communauté métropolitaine [...] » (MAMH, s. d.e). Enfin, le PMAD ne peut porter que sur huit objets :

- « La planification du transport terrestre;
- La protection et la mise en valeur du milieu naturel et bâti ainsi que des paysages;
- L'identification de toute partie du territoire de la communauté qui doit faire l'objet d'une planification intégrée de l'aménagement et du transport;
- La définition de seuils minimaux de densité selon les caractéristiques du milieu;
- La mise en valeur des activités agricoles;
- La définition des territoire voués à l'urbanisation optimale de l'espace;
- L'identification de toute partie de territoire de la communauté qui, chevauchant le territoire de plusieurs MRC, est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique et de bien être général;
- L'identification de toute installation qui présente un intérêt métropolitain et la détermination, pour celle-ci, du lieu de son implantation, de sa vocation et de sa capacité. » (MAMH, s. d.e).

Comme il sera présenté dans les prochains paragraphes, le SAD traite d'objets similaires mais pas toujours identiques. Les champs de compétence des MRC et des communautés métropolitaines sont donc différents mais complémentaires.

Dans le cadre de cet essai, le territoire de la CMM est à l'étude. Donc, les SAD de toutes les MRC, en plus de ceux des villes de Montréal, Laval et Longueuil se doivent d'être conforme au PMAD de la CMM. Toutefois, ce sont principalement les SAD qui seront étudiés, car les préoccupations environnementales sont généralement mieux détaillées dans cet outil d'aménagement.

Le SAD est un outil de planification qui permet à la fois de décrire un territoire et d'énoncer des intentions de développement sur celui-ci. En effet, il « [...] établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire d'une MRC [...] » tout en faisant « [...] ressortir une vision régionale du développement durable [...] ». (MAMH, s. d.d). Le SAD a donc trois fonctions principales : Il est un outil de connaissances, car il décrit les caractéristiques socioéconomiques et physique de la MRC. Il est aussi un outil de concertation, puisqu'il est le résultat du dialogue entre les parties impliquées dans l'aménagement du territoire. Enfin, il est un outil de mise en œuvre, car il définit un échéancier à respecter, des partenaires, des modalités pour certains projet et il sert de base à d'autres outils d'aménagement plus concrets (MAMH, s. d.d). En effet, comme il s'agit du premier outil utilisé par les MRC et municipalités dans la démarche de planification territoriale, le SAD doit être conforme aux OGAT. Ensuite, les plans et règlements d'urbanisme doivent être conformes au SAD. Cet outil est donc particulièrement important car il met en évidence les enjeux les plus importants de la MRC, il permet de concilier les OGAT avec la vision de la MRC, il facilite le développement et il permet d'assurer la conciliation des visions et intérêts avec les MRC voisines (MAMH, s. d.d).

Pour être fonctionnel, le SAD doit rester général et non détaillé (L'Heureux, 2000), puisque son objectif n'est pas de recenser tous les éléments physiques et bâtis d'une MRC, ni de définir avec précision ce qu'elle devrait devenir. Il s'agit plutôt de dresser un portrait du territoire et d'identifier des orientations de ce que souhaite devenir la MRC. De plus, comme le SAD doit être révisé, en principe, à tous les cinq ans (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art. 55), il a avantage à être assez flexible pour bien progresser dans le temps et être en mesure d'évoluer avec la MRC. Donc, comme le résume Jacques L'Heureux, le SAD « [...] donne, en effet, les objectifs et les grandes orientations de la politique de la municipalité régionale de

comté quant au développement de son territoire et à l'utilisation de chacune des parties de celui-ci. » (L'Heureux, 2000).

Pour réussir à atteindre ses objectifs tout en restant cohérent avec les autres outils d'aménagement, la LAU prévoit que le SAD doit être accompagné d'un document complémentaire. Dans ces deux documents, soit le SAD et le document complémentaire, des contenus obligatoires et facultatifs sont prévus. Le tableau 2.1 présente les contenus obligatoires et facultatifs du SAD. Les éléments contenus dans les documents complémentaires ne seront pas abordés dans cet essai puisqu'ils concernent des éléments techniques, relevant souvent de règlements de zonage, de l'émission de permis de construction, de règlements de lotissement ou d'opérations cadastrales. Étant donné que tous les aspects des SAD ne peuvent être abordés dans ce travail de recherche, l'analyse sera concentrée sur le SAD. En effet, les éléments stratégiques, comme les orientations et les affectations, semblent plus pertinents pour comprendre comment les enjeux environnementaux sont intégrés aux outils d'aménagement.

**Tableau 2.1 Contenus obligatoires et facultatifs des SAD** (tiré de : Guay, 2001)

Contenus obligatoires	Contenus facultatifs
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grandes orientations d'aménagement</li> <li>• Grandes affectations du territoire</li> <li>• Périmètres d'urbanisation</li> <li>• Zones de contraintes à l'occupation du sol</li> <li>• Territoires d'intérêt particulier (historique, culturel, esthétique ou écologique)</li> <li>• Organisation du transport terrestre, équipements et infrastructures de transport actuels et projetés</li> <li>• Équipements et infrastructures intermunicipaux, du gouvernement ou de ses mandataires actuels et projetés</li> <li>• Document complémentaire sur les normes minimales de zonage et de lotissement dans les zones de contraintes à l'occupation du sol et de contraintes environnementales</li> <li>• Document d'accompagnement sur les coûts estimés des projets intermunicipaux, sur le plan d'action et de mise en œuvre et les résultats de la consultation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zones prioritaires d'aménagement</li> <li>• Densité approximative d'occupation</li> <li>• Affectation du sol dans un périmètre d'intérêt</li> <li>• Immeubles et activités entraînant des contraintes à l'occupation du sol</li> <li>• Organisation du transport maritime et aérien</li> <li>• Propositions d'aménagements intermunicipales</li> <li>• Territoires où est interdite la prospection minière</li> <li>• Orientations pour l'aménagement durable des forêts</li> <li>• Document complémentaire sur les normes générales et les conditions d'émission du permis de construction</li> </ul>

Les enjeux environnementaux peuvent se retrouver dans chacun des contenus obligatoires et facultatifs. Toutefois, ils sont plus souvent inclus dans les grandes orientations d'aménagement. Il revient donc à la MRC de choisir si elle souhaite véhiculer une préoccupation environnementale à travers ses orientations. Pour plusieurs raisons, dont certaines seront abordées au point 5, d'autres enjeux pourraient apparaître plus importants pour la MRC. Les grandes affectations du territoire servent à déterminer les usages qui seront permis dans chaque section de territoire. Si les enjeux environnementaux sont pris en considération lors de ce découpage, alors la protection des milieux naturels pourrait être grandement augmentée. En effet, en identifiant comme aire de conservation une zone à haut potentiel écologique, les chances qu'elle soit protégée sont plus élevées que si elle avait été identifiée comme industrielle. Donc, les affectations du territoire peuvent servir à intégrer des enjeux environnementaux dans les SAD à condition bien sûr que la MRC soit au courant des zones à protéger et qu'elle en ait la volonté. Ensuite, l'identification de territoires présentant un intérêt écologique particulier peut agir de la même façon que les grandes affectations du territoire. Ces territoires sont ainsi désignés s'ils ont besoin que des mesures de protection particulières soient mises en place. Aussi, la gestion de l'urbanisation, notamment par l'identification des périmètres d'urbanisation, des zones prioritaires d'aménagement et des normes de densité d'occupation, peut aussi servir à transmettre des préoccupations environnementales. En limitant l'étalement urbain et en augmentant la densité des villes et municipalités, la perte de connectivité et d'habitat est généralement diminuée. Enfin, l'organisation du transport peut permettre de favoriser l'implantation et l'utilisation du transport en commun. Il apparaît donc que les enjeux environnementaux peuvent se manifester de différentes manières dans les schémas d'aménagement. Toutefois, il faut rappeler que ces enjeux et la façon dont ils sont traités, dépendent grandement des MRC. Il sera donc particulièrement intéressant de voir au point 5 ce qui fait en sorte qu'une problématique environnementale est traitée ou non.

### **2.2.2 Plan d'urbanisme**

Si l'on souhaitait résumer ce qu'est un plan d'urbanisme de façon très sommaire, on pourrait dire qu'il s'agit de l'équivalent d'un SAD, mais à l'échelle de la municipalité locale. Le plan d'urbanisme consiste effectivement à présenter « [...] les objectifs et les grandes orientations de la politique de la municipalité locale quant au développement de son territoire et à l'utilisation de chacune des parties de celui-ci. » (L'Heureux, 2000). Par contre, d'autres caractéristiques importantes les distinguent.

D'abord, le plan d'urbanisme est rédigé par la municipalité. Il permet entre autres à cette entité locale d'exprimer sa vision d'aménagement, de compléter la vision exprimée dans le SAD, de maintenir la

cohérence dans la gestion de l'aménagement, en plus de permettre au conseil municipal de définir des priorités en matière d'infrastructures et d'équipement (MAMH, s. d.f). De plus, comme le souligne Pierre-Yves Guay, le plan d'urbanisme agit comme pivot central dans le processus de planification (Guay, 2001) puisqu'il est situé entre le SAD et le règlement d'urbanisme. Son rôle se décline donc en trois volets : d'abord, il doit permettre l'application du SAD à l'échelle municipale. C'est-à-dire que le plan d'urbanisme doit adapter la vision du SAD à la réalité de la municipalité, en plus de définir la portée et les limites de cette vision en tenant compte des enjeux locaux. Ensuite, il doit permettre à la municipalité de transmettre ses propositions d'aménagement locales à travers un document de planification. En d'autres termes, si le SAD permet d'énoncer des enjeux régionaux, alors le plan d'urbanisme permet à la municipalité d'énoncer des enjeux locaux. Dernièrement, le plan d'urbanisme a pour fonction d'indiquer quelles propositions d'aménagement devront être assujetties à un règlement d'urbanisme (Guay, 2001).

Le plan d'urbanisme est donc bel et bien à mi-chemin entre l'expression d'une vision globale d'aménagement, le SAD, et l'application technique et juridique de celle-ci, le règlement d'urbanisme. Cette particularité est à la source du principal défi qui se pose lors de la rédaction d'un plan d'urbanisme, soit d'arriver à un équilibre entre le général et le précis. Toujours selon Pierre-Yves Guay, ce document se retrouve « Coincé entre un schéma général qu'il doit préciser avec fidélité et une réglementation extrêmement précise qu'il doit encadrer globalement sans s'y substituer [...] » (Guay, 2001). Pour atteindre l'équilibre idéal, la municipalité peut choisir de reprendre autant d'éléments du SAD qu'elle le souhaite. Par contre, pour éviter les incohérences, le manque de conformité ou d'encadrement, elle doit éviter d'être trop précise dans son plan d'urbanisme. En effet, si le plan d'urbanisme est si strict qu'il édicte à la lettre les règlements d'urbanisme, alors il deviendra une embûche pour la municipalité. Au contraire, s'il est trop large, alors les règlements d'urbanisme deviendront difficiles à rédiger et à faire respecter (Guay, 2001). Bref, « Plus précis qu'un schéma, plus général qu'un règlement, évitant les extrêmes, le plan d'urbanisme doit obéir au principe de juste milieu. » (Guay, 2001).

Au sujet du contenu, le plan d'urbanisme peut apparaître similaire au SAD. Plus précisément, le plan d'urbanisme doit reprendre une partie des éléments du SAD, comme les orientations, les affectations et les projets, et les ajuster en fonction du contexte municipal, en plus d'y ajouter des propositions de nature strictement locale. Par contre, les éléments repris sont adaptés en fonction du territoire plus précis de la municipalité. Le tableau 2.2 présente les contenus obligatoires et facultatifs de cet outil d'aménagement.

**Tableau 2.2 Contenus obligatoires et facultatifs des plans d'urbanisme** (tiré de : Guay, 2001)

Contenus obligatoires	Contenus facultatifs
<ul style="list-style-type: none"><li>• Grandes orientations d'aménagement</li><li>• Grandes affectations du territoire</li><li>• Densités d'occupation</li><li>• Voies de circulation et réseaux de transport actuels et projetés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zones d'intérêt particulier (à rénover, restaurer ou protéger)</li><li>• Projets d'équipements et d'infrastructures communautaires</li><li>• Coûts approximatifs des interventions projetées</li><li>• Projets de réseaux d'infrastructures et de télécommunication</li><li>• Programme particulier d'urbanisme</li><li>• Aires sujettes à des plans d'aménagement d'ensemble</li></ul>

Comme c'est le cas pour les SAD, des enjeux environnementaux peuvent être exprimés à travers toutes les parties d'un plan d'urbanisme. Il ne sera donc pas répété comment les municipalités peuvent transmettre leurs enjeux environnementaux en fonction des contenus obligatoires et facultatifs. Par contre, il est important de mentionner que ces enjeux seront traités à l'échelle locale. Par exemple, si une MRC prévoit dans son SAD qu'un boisé devrait faire partie de l'affectation conservation, cela signifie que la majorité de ce boisé doit être sous cette affectation. Donc, la municipalité pourrait prévoir dans son plan d'urbanisme qu'une section du boisé serait affectée aux activités récréotouristiques. Ces deux usages n'étant pas incompatibles, et la majorité du boisé étant dans l'affectation conservation, la municipalité peut adapter les grandes affectations prévues au SAD. La logique d'intégration des enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement est donc similaire, mais les moyens employés pour le faire sont adaptés en fonction du territoire. Les municipalités peuvent entrer dans plus de détails et donc émettre des orientations et des affectations plus précises par rapport à leurs enjeux environnementaux. Toutefois, les éléments plus techniques doivent être abordés dans les règlements d'urbanisme, ce qui sera présenté à la prochaine section.

### **2.2.3 Règlement d'urbanisme**

Le règlement d'urbanisme est le dernier outil d'aménagement prescrit par la LAU. Il est en quelque sorte l'outil d'exécution du processus d'aménagement puisqu'il traduit les grands principes énoncés dans le SAD et le plan d'urbanisme en « instrument technique et juridique » (Guay, 2001). Alors que les deux outils présentés précédemment avaient des objectifs plus stratégiques, les règlements d'urbanisme ont pour but d'appliquer la vision du territoire tel que développée dans le SAD et le plan d'urbanisme. En cohérence avec le principe de conformité, les règlements d'urbanisme doivent respecter le plan d'urbanisme. Ils doivent d'ailleurs être adoptés dans les 24 mois suivants l'entrée en vigueur d'un nouveau SAD.

Une caractéristique importante du règlement d’urbanisme est qu’il est le seul outil d’aménagement à être opposable au citoyen (Guay, 2001). En effet, comme il s’agit d’un outil qui vise à appliquer une vision du territoire, il se doit d’être respecté par les citoyens. Les règlements d’urbanisme ont donc un effet juridique sur les résidents du territoire où ils sont appliqués. C’est pourquoi une municipalité ne pourrait pas « refuser de délivrer un permis de construction, d’occupation ou de lotissement en prétextant la dérogation au plan d’urbanisme. Elle doit plutôt invoquer ses règlements d’urbanisme. » (Guay, 2001). Cet outil n’est donc valide que si des mesures pour le faire respecter existent. C’est pourquoi des procédures pour émettre des permis et des certificats ainsi que pour assurer une surveillance doivent être mises en place par la municipalité.

Puisque les règlements d’urbanisme servent à émettre des permis et des certificats municipaux, trois règlements distincts doivent être mis en place de façon à appliquer les dispositions prévues dans le plan d’urbanisme. Ensuite, la municipalité peut choisir de mettre en place cinq autres types de règlements. Ces règlements obligatoires et facultatifs sont présentés au tableau 2.3, mais seuls les premiers seront décrits puisque les règlements facultatifs s’avèrent moins pertinents dans le cadre de cet essai.

**Tableau 2.3 Types de règlements obligatoires et facultatifs du règlement d’urbanisme** (inspiré de : Guay, 2001)

Règlements obligatoires	Règlements facultatifs
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement de zonage</li> <li>• Règlement de lotissement</li> <li>• Règlement de construction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement des permis et certificats</li> <li>• Règlement relatif au comité consultatif d’urbanisme</li> <li>• Règlement sur les dérogations mineures</li> <li>• Règlement sur les plans d’aménagement d’ensemble</li> <li>• Règlement sur les plans d’implantation et d’intégration architecturale</li> </ul>

Le règlement de zonage est utilisé pour diviser le territoire en section et ainsi contrôler l’usage des terrains et des bâtiments. Il permet aussi de définir la forme, l’apparence et les normes d’implantation à respecter (MAMH, s. d.g). Ensuite, le règlement de lotissement régit le découpage des lots, l’aménagement des routes et les opérations cadastrales (MAMH, s. d.h). Dernièrement, le règlement de construction a pour objectif de définir des normes de qualité, de sécurité et d’assemblage en matière de construction (Guay, 2001). De façon concrète, les règlements d’urbanisme permettent aux municipalités de délivrer des permis de construction ou de lotissement ainsi que des certificats d’autorisation ou d’occupation. Il s’agit donc



d'outils qui régissent la réalité quotidienne d'une municipalité et qui par le fait même façonnent directement les milieux dans lesquels nous vivons.

La présentation du règlement d'urbanisme conclut donc le processus de planification tel que le prévoit la LAU. Les OGAT, les SAD, les plans d'urbanisme et leur règlement constituent en effet la mécanique légale d'aménagement du territoire au Québec. À travers ces outils sont énoncées une vision et des orientations d'aménagement qui sont peu à peu déclinées en actions appliquées sur le territoire. Par contre, en dehors de ce cadre, les MRC et les municipalités peuvent développer d'autres outils pour contribuer à la protection de l'environnement. Ces outils seront abordés dans la prochaine section.

#### **2.2.4 Politiques et autres documents**

En dehors des outils d'aménagement légaux, les MRC et les municipalités peuvent développer des outils qui les aideront à régler des problématiques environnementales propres à leur territoire. Prenant souvent la forme de politiques ou de plans, ces documents permettent aux décideurs d'énoncer des orientations différentes et complémentaires à celles prévues dans les SAD et plans d'urbanisme. En effet, ce sont des outils qui sont souvent moins complexes à mettre en place étant donné qu'ils ne nécessitent pas obligatoirement des modifications aux outils légaux. De plus, comme ils peuvent concerner seulement un sujet, ils prennent beaucoup moins de temps à être rédigés, contrairement à un SAD ou un plan d'urbanisme qui touchent des sujets multiples.

En contrepartie, ces outils relèvent entièrement de la bonne volonté des décideurs. Rien ne les force à les mettre en place ou à les respecter. Ainsi, une MRC ou municipalité déjà proactive en matière d'environnement aura tendance à développer ce genre d'outil, alors qu'une autre, moins intéressée préférera sûrement s'en tenir aux obligations légales en matière d'aménagement. Ensuite, ce sont des outils dont l'interprétation et l'application peuvent varier en fonction des changements de gouvernement. Un outil adopté par un conseil municipal particulièrement proactif en matière d'environnement pourrait être mis de côté par le conseil municipal suivant et vice-versa.

Ainsi, les politiques et autres documents d'aménagement non légaux peuvent être une opportunité pour les MRC et municipalités de mettre en place des actions concrètes pour protéger l'environnement. Par contre, ce sont des outils qui ont une portée limitée puisqu'ils ne peuvent pas être opposables aux citoyens ni supplanter les SAD et plans d'urbanisme. Il faut donc les aborder comme l'expression d'une volonté

d'en faire plus pour trouver des solutions aux enjeux environnementaux. Néanmoins, ces outils sont intéressants dans le cadre de cette analyse, car ils permettent d'identifier quels enjeux environnementaux sont considérés comme étant importants et comment ils sont traités. De plus, lorsqu'ils sont arrimés aux autres outils d'aménagement du territoire et qu'ils sont l'expression d'une réelle volonté d'améliorer les choses, ils peuvent devenir particulièrement efficaces.

Parmi les politiques mises en place par des MRC, la politique de biodiversité de la MRC des Maskoutains est particulièrement intéressante. Un diagnostic de la biodiversité du territoire et une analyse des forces, faiblesses, potentiels et contraintes ont été faits. L'étude de ces éléments a ensuite permis de développer une vision, servant de ligne directrice à la MRC. Enfin, des enjeux et objectifs ont été identifiés pour pouvoir mettre en place un plan d'action (MRC des Maskoutains, 2017). Bien que cette MRC soit en dehors du territoire étudié dans cet essai, sa politique de biodiversité démontre une volonté claire de protéger la biodiversité. Son plan d'action propose d'ailleurs des éléments très concrets pour la protéger, ce qui aurait difficilement se retrouver dans un SAD, un plan ou un règlement d'urbanisme. Par exemple : « rétablir la connectivité des milieux boisés et naturels », « développer un programme de financement d'actions pour la mise en valeur des milieux naturels et déterminer quelles actions y sont admissibles » ou encore « révision du Règlement régional relatif à la protection des boisés » (MRC des Maskoutains, 2017). Comme on peut le voir, les actions proposées sont directes et touchent aux aspects environnementaux, administratifs et légaux. De plus, le dernier exemple montre que les actions seront arrimées avec les outils légaux d'aménagement. Il s'agit donc d'une politique complète qui devrait avoir un impact positif pour la protection de la biodiversité.

Au niveau des municipalités, Longueuil a développé une politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels. Elle y propose un diagnostic du contexte puis deux objectifs et six axes d'intervention. Bien qu'elle soit moins ambitieuse que la première politique présentée, elle vise aussi la mise en place d'action dans les domaines environnementaux, administratifs et légaux. Montréal, de son côté, a préparé un plan d'action canopée qui identifie les besoins et objectifs de plantation de chaque arrondissement ainsi que les moyens pour atteindre ces objectifs (Ville de Montréal, direction des grands parcs et du verdissement, 2012). Contrairement aux deux politiques précédentes, ce plan s'adresse plutôt aux parties prenantes déjà impliquées dans le verdissement de la ville et propose des actions moins globales.

Il apparaît donc que les documents d'aménagement autres que ceux prévus par la LAU peuvent prendre des formes très variées puisque ces outils doivent être adaptés au contexte et aux enjeux traités. Cependant, ces outils peuvent devenir très utiles pour compléter le processus légal d'aménagement du territoire. Ils sont en effet efficaces pour traiter un enjeu spécifique dans son contexte. Sans eux, il pourrait devenir difficile pour une MRC ou une municipalité d'identifier des objectifs liés à un enjeu environnemental et d'orienter les actions de toute sa structure vers celui-ci. Donc, malgré le fait qu'ils soient peu restrictifs et très inégaux, ils peuvent venir appuyer les outils légaux ainsi que les structures municipales et régionales.

### **3. MÉTHODOLOGIE**

Les chapitres précédents ont permis de mettre en contexte le sujet de cet essai. La présentation des enjeux environnementaux a donné un aperçu des problématiques auxquelles les MRC et les municipalités de la CMM peuvent être confrontées. Puis, la présentation du contexte politico-légal permet de comprendre comment les mécanismes d'aménagement du territoire sont mis en œuvre. Ces deux chapitres servent donc d'assises pour l'analyse des freins et des leviers de l'intégration d'enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement du territoire.

Le présent chapitre abordera la méthode d'analyse employée pour identifier ce qui freine ou facilite l'intégration de ces enjeux dans les OGAT, SAD, plans et règlements d'urbanisme. En premier lieu, une comparaison de deux SAD sera faite pour faire ressortir la façon dont les enjeux environnementaux ont été intégrés. Le choix de ces SAD ainsi que les critères d'analyse employés seront décrits au point 3.1. En deuxième lieu, des entrevues avec des professionnels du milieu de l'aménagement ont été faites pour distinguer les difficultés qui peuvent être rencontrées lors de l'intégration d'enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement. Le choix des personnes interviewées, des questions d'entrevues ainsi que la façon dont les réponses ont été analysées seront détaillés au point 3.2. La comparaison des deux SAD et les réponses aux questions d'entrevues seront ensuite utilisées pour l'analyse finale présentée aux points 4 et 5.

#### **3.1 Comparaison des pratiques d'aménagement**

Dans le but d'identifier ce qui fait en sorte qu'un enjeu environnemental est intégré dans les outils d'aménagement, il a été jugé pertinent de faire une comparaison entre deux de ces outils. La comparaison vise à faire ressortir quels enjeux ont été intégrés, comment ils ont été traités et quelles solutions ou actions proposées semblent être les plus efficaces pour traiter l'enjeu. Grâce à cette analyse, une partie des freins et leviers de l'intégration d'enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement sera soulevée. La méthodologie de cette analyse sera présentée aux sous-points suivants, et les résultats de la comparaison seront détaillés au point 4.

##### **3.1.1 Choix de l'outil d'aménagement analysé**

L'ensemble des outils d'aménagement présentés au chapitre 2 auraient pu être analysés. Cependant, par souci d'efficacité, il a été décidé qu'un seul type d'outil sera comparé. Le SAD est apparu comme étant l'outil le plus pertinent à étudier, puisqu'il est le seul outil d'aménagement du territoire pour lequel les

trois paliers de gouvernement sont impliqués. Les MRC sont bien sûr responsables de sa rédaction et de sa mise en œuvre, alors que les municipalités se doivent de le respecter et de l'intégrer aux plans et règlements d'urbanisme. Le gouvernement, quant à lui, approuve les SAD et leurs modifications. Il s'agit ainsi de l'outil d'aménagement dans lequel le plus d'acteurs sont impliqués. De plus, étant donné qu'il traduit plus concrètement les OGAT sur le territoire et qu'il influence grandement les plans et règlements d'urbanisme, le SAD est l'outil qui influence le plus l'aménagement du territoire. Pour ces raisons, deux SAD de la CMM seront analysés pour mieux comprendre comment l'intégration d'enjeux environnementaux se fait dans les outils d'aménagement.

### **3.1.2 Choix des SAD comparés**

Le choix des deux SAD comparés s'est fait à l'aide de huit critères permettant d'identifier les deux MRC les plus représentatives du territoire de la CMM. Pour se faire, les 14 MRC de ce territoire ont été analysées en fonction de ces huit critères. Ceux-ci ont été choisis de façon à représenter les dimensions sociales et territoriales en plus de faire ressortir les enjeux d'urbanisation et de conservation des milieux naturels.

Tels que présentés au tableau 3.1, les quatre premiers critères, soit si la MRC est située en entier dans la CMM, la date d'entrée en vigueur de son SAD, sa population et la superficie de son territoire, relèvent des caractéristiques générales de la MRC. Ils visent à dresser un portrait global du territoire et de sa population. Les deux suivants, soit la superficie du périmètre d'urbanisation et la densité, servent à faire ressortir l'impact de l'urbanisation sur le territoire. Ces critères donnent un aperçu des conséquences de ce phénomène sur le milieu. Enfin, les deux derniers, soit les superficies des milieux humides et forestiers, ont été choisis pour s'assurer que les MRC sélectionnées aient encore suffisamment de milieux naturels pour avoir des enjeux environnementaux variés à traiter en plus d'indiquer la quantité de milieux naturels présents sur le territoire.

De plus, les quatre derniers critères sont inspirés des principes de développement durable C, L et M de la Loi sur le développement durable :

« [...] c) protection de l'environnement : pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement ;  
[...] l) préservation de la biodiversité : la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens ;

m) respect de la capacité de support des écosystèmes : les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité ; [...] » (*Loi sur le développement durable*, art. 6)

En effet, en sachant quelles parties du territoire sont composées de milieux naturels et de milieux urbains, il est possible d’avoir une idée de l’état de la biodiversité et de l’environnement. Pour une MRC ayant beaucoup de milieux naturels, il sera plus facile de protéger l’environnement et de respecter la capacité de support des écosystèmes. Ainsi, ces huit critères permettent de trier les MRC en fonction de différents enjeux environnementaux typiques des milieux urbanisés en plus de cibler deux MRC dont les caractéristiques sont situées dans la moyenne de la CMM.

**Tableau 3.1 Critères de sélection pour le choix des MRC comparées**

Critères	Explication
Situé en entier dans la CMM	Critère géographique permettant de déterminer si l’ensemble du territoire de la MRC se situe dans la CMM. Sans être déterminant, ce critère peut influencer les autres critères <sup>1</sup> .
Date d’entrée en vigueur du SAD	Ce critère a pour objectif d’éliminer les MRC dont les SAD sont plus anciens, puisque les SAD de premières générations contiennent généralement peu d’enjeux environnementaux.
Population	Critères permettant de faire ressortir le contexte sociodémographique moyen à travers les 14 MRC analysées.
Superficie totale (ha)	Critères permettant de faire ressortir le contexte sociodémographique moyen à travers les 14 MRC analysées.
Superficie du périmètre d’urbanisation	Critère indiquant l’importance de l’urbanisation dans la MRC.
Densité (hab/km <sup>2</sup> )	Critère indiquant comment l’urbanisation se manifeste et influence l’aménagement du territoire dans la MRC.
Superficie des milieux humides (ha)	Critère indiquant l’état et la superficie de milieux naturels hydriques dans la MRC.
Superficie du couvert forestier (ha)	Critère indiquant l’état et la superficie de milieux naturels terrestres dans la MRC.

Les critères ont ensuite été reportés dans le tableau d’analyse 3.2, présenté ci-dessous. Les données de l’observatoire du grand Montréal ont permis de le remplir et de faire ressortir les MRC se situant aux extrêmes ou dans la moyenne, par rapport à chaque critère. Cette source d’information a été choisie pour rendre l’analyse plus facile et plus uniforme étant donné que toutes les informations proviennent du

<sup>1</sup> Par exemple, seule une très petite partie du territoire de la MRC de Rouville se situe dans la CMM. Le chiffre inscrit dans la colonne population correspondant à la population qui habite à la fois dans la MRC de Rouville et dans le territoire de la CMM, il est donc normal qu’il semble être très faible.

même endroit et reposent donc sur la même méthodologie. Par la suite, les trois données les plus hautes par critère ont été identifiées en rouge, et les trois plus basses en vert. De cette façon, les MRC se situant dans les extrêmes pour plusieurs critères n'ont pas été sélectionnées. Par exemple, Montréal, Laval et Longueuil sont des MRC et agglomérations importantes au sein de la CMM, mais leur caractère central fait en sorte que leur réalité n'est pas représentative de celle de l'ensemble de la CMM. C'est pourquoi elles n'ont pas été sélectionnées.

**Tableau 3.2 Analyse des MRC et agglomération de la CMM**

MRC et agglomérations	Située en entier dans la CMM	Date d'entrée en vigueur du SAD <sup>2</sup>	Population <sup>3</sup>	Superficie totale (ha) <sup>4</sup>	Superficie du périmètre d'urbanisation (ha) <sup>5</sup>	Densité (hab/km <sup>2</sup> ) <sup>6</sup>	Superficie milieux humides (ha) <sup>7</sup>	Superficie couvert forestier (ha) <sup>8</sup>
Agglomération de Montréal	Oui	1987	1 999 883	62 501	47 885,4	3 890	996	6 416
Laval	Oui	2017	434 998	26 681	17 478,2	1 711	1 141	4 029
Agglomération de Longueuil	Oui	2016	426 479	30 894	19 236,8	1 472	2 454	5 099
Les Moulins	Oui	2002	164 385	26 606	11 669,5	606	1 572	8 108
Roussillon	Oui	2006	178 983	44 518	10 299,4	459	2 197	3 922
Thérèse-De-Blainville	Oui	2005	160 979	21 165	9 019,7	758	1 856	6 331
Marguerite D'Youville	Oui	2006	79 140	40 629	4 930	224	2 154	7 850
Mirabel	Oui	1996	101 017	48 606	3 002,9	104	2 247	12 379
Vaudreuil-Soulanges	Non	2004	116 161	39 138	8 741	388	1 936	10 439
L'Assomption	Non	2012	118 041	22 700	4 667,7	584	1 575	3 601
La Vallée-du-Richelieu	Non	2007	121 108	32 122	6 739	373	307	6 203
Deux-Montagnes	Non	1988	101 017	24 245	5 101	512	1 498	6 722
Beauharnois-Salaberry	Non	2000	13 246	9 361	2 008,8	186	797	667
Rouville	Non	2005	10 062	8 244	424,1	125	71	1 009
<b>Moyenne</b>	<b>N.a.</b>	<b>N.a.</b>	<b>287 536</b>	<b>31 244</b>	<b>4 823</b>	<b>814</b>	<b>1 486</b>	<b>5 913</b>

<sup>2</sup> Source : (MAMH, s. d.i).

<sup>3</sup> Source : (CMM, s. d.a).

<sup>4</sup> Source : (CMM, s. d.b).

<sup>5</sup> Source : (CMM, s. d.c).

<sup>6</sup> Source : (CMM, s. d.d).

<sup>7</sup> Source : (CMM, s. d.e).

<sup>8</sup> Source : (CMM, s. d.f).

Pour identifier quelles MRC sont les plus représentatives, les trois données s’approchant le plus de la moyenne pour chaque critère ont été identifiées en bleu. Ces informations ont été rapportées dans le tableau 3.3, où il a été inscrit le nombre de fois qu’une MRC est apparue dans l’un des deux extrêmes et quand elle est apparue dans la moyenne. Il en résulte que trois MRC, identifiées en jaune, sont revenues le plus souvent dans la moyenne : Les Moulins, Thérèse-De-Blainville et L’Assomption.

**Tableau 3.3 Choix des MRC pour effectuer la comparaison des pratiques d’aménagement**

MRC et agglomérations	Données les plus hautes	Données les plus basses	Données les plus proches de la moyenne
Agglomération de Montréal	4	0	0
Laval	3	0	1
Agglomération de Longueuil	4	0	2
Les Moulins	1	0	3
Roussillon	2	0	1
Thérèse-De-Blainville	0	1	3
Marguerite D’Youville	0	1	1
Mirabel	3	2	0
Vaudreuil-Soulanges	1	0	0
L’Assomption	0	1	3
La Vallée-du-Richelieu	0	1	2
Deux-Montagnes	0	0	2
Beauharnois-Salaberry	0	6	0
Rouville	0	6	0

Puisque seulement deux MRC doivent être choisies, il a d’abord été considéré le nombre de fois que ces MRC se sont situées dans l’un ou l’autre des deux extrêmes. Encore une fois, les trois MRC se sont situées dans les extrêmes une seule fois. Par contre, comme la MRC Les Moulins possède un des couverts forestiers les plus élevés et que cet essai porte sur les enjeux environnementaux, il a été décidé de la sélectionner pour l’analyse. Pour les deux dernières, la date d’entrée en vigueur de leur SAD a permis de les départager. Le SAD de Thérèse-De-Blainville est entré en vigueur en 2005, alors que celui de la MRC de L’Assomption est entré en vigueur en 2012. Étant plus récent, c’est ce dernier qui a été choisi. Ainsi, les SAD des MRC Les Moulins et de L’Assomption seront comparés.



### 3.1.3 Choix des critères de comparaison

Pour analyser les SAD des MRC Les Moulins et de L'Assomption, un tableau d'analyse a été préparé, tel qu'illustré dans le tableau 3.4. Celui-ci est inspiré, particulièrement pour la section enjeux environnementaux, des indicateurs urbains de développement durable tel que développés par Romain Fayolle et Georges A. Tanguay (Fayolle et Tanguay, 2011).

**Tableau 3.4 Modèle de tableau d'analyse pour la comparaison des SAD** (inspiré de Fayolle et Tanguay, 2011)

Enjeux environnementaux	Intégration au SAD	Moyen d'intégration	Évaluation
Densité			
Connectivité			
Biodiversité			
EEE			
Changements climatiques			
Îlots de chaleur			
Urbanisation			
Transport			
Connaissances des milieux naturels			
Espaces protégés			
Gestion des eaux de pluie			
Imperméabilisation des sols			
Planification	Perspective environnementale intégrée	Évaluation	
Vision stratégique			
Orientations			
Grandes affectations du territoire	Cohérence avec les enjeux et la planification	Évaluation	
À moduler en fonction de la MRC évaluée			

Pour faciliter l'analyse, les SAD ont été divisés en trois sections. D'abord, la section enjeux environnementaux, a pour objectif de faire ressortir les enjeux qui sont abordés dans les SAD. Pour se faire, six enjeux ont été identifiés. Quatre enjeux supplémentaires ont été ajoutés pour élargir les types d'enjeux pouvant être traités dans un SAD ce qui permet de compléter l'analyse. La définition des dix critères est présentée au tableau 3.5 ci-dessous.

**Tableau 3.5 Définition des critères de comparaison concernant les enjeux environnementaux**

<b>Enjeux environnementaux</b>	<b>Définition</b>
Densité	Il sera évalué si la MRC met en place des orientations ou actions pour favoriser la densité.
Connectivité	Il sera évalué si la MRC met en place des orientations ou actions pour la protéger et si elle reconnaît l'influence des activités anthropiques sur la perte de connectivité.
Biodiversité	Il sera évalué si la MRC connaît la biodiversité locale, si elle met en place des orientations ou actions pour la protéger et si elle reconnaît les impacts des pressions anthropiques sur celle-ci.
EEE	Il sera évalué si la MRC a identifié les EEE présentes sur son territoire et si elle met en place des orientations ou actions pour limiter leurs impacts sur la faune et la flore locale.
Changements climatiques	Il sera évalué si la MRC met en place des orientations ou des actions pour limiter ses impacts sur les changements climatiques, si elle propose des mesures d'adaptation et si elle reconnaît l'impact des pressions anthropiques sur cet enjeu.
Îlots de chaleur	Il sera évalué si la MRC met en place des orientations ou des actions pour limiter ce phénomène.
Urbanisation	Il sera évalué si la MRC met en place des orientations ou des actions pour limiter ce phénomène et si elle reconnaît les impacts de l'urbanisation sur les milieux naturels et la biodiversité.
Transport	Il sera évalué si la MRC met en place des orientations ou des actions pour favoriser l'utilisation du transport en commun et du transport actif. Il s'agira de déterminer si la planification territoriale proposée encourage l'utilisation de la voiture.
Connaissances des milieux naturels	Il sera évalué si la MRC identifie correctement les milieux naturels sur son territoire et si elle reconnaît leur importance écologique.
Espaces protégés	Il sera évalué si la MRC a identifié les espaces protégés sur son territoire, si elle reconnaît la valeur écologique de ceux-ci et si elle met en place des orientations ou actions pour les protéger. Le nombre d'espaces protégés et leur superficie seront analysés.

Dans la section des enjeux environnementaux du tableau d'analyse 3.4, il sera d'abord vérifié si ces enjeux sont traités ou non, puis les moyens par lesquels ils sont intégrés au SAD seront identifiés. Enfin, une évaluation, sous forme de commentaire, sera faite pour essayer de déterminer si l'enjeu est suffisamment bien intégré et s'il est intégré de façon adéquate.

Ensuite, la section planification du tableau 3.4 vise à déterminer si la vision dont s'est dotée la MRC prend en considération les enjeux environnementaux. Ainsi, la vision stratégique et les orientations seront analysés pour vérifier si une perspective environnementale y a été intégrée.

Enfin, l'analyse de la section grandes affectations du territoire du tableau 3.4 permettra de vérifier si les enjeux et la perspective environnementale sont traduits en actions concrètes. Il s'agira donc d'analyser les affectations pertinentes pour savoir si des mesures suffisantes sont prises pour protéger l'environnement. Encore une fois, cette évaluation sera faite sous forme de commentaires.

L'analyse qui sera faite à l'aide du tableau 3.4 permettra de faire ressortir les forces et les faiblesses liées à l'intégration des enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement. La comparaison des SAD montrera comment deux MRC similaires traitent ces enjeux. Ceci permettra de mettre en lumière les difficultés que peuvent rencontrer les décideurs et les professionnels de l'aménagement du territoire qui souhaitent intégrer des enjeux environnementaux à un SAD. Les tableaux d'analyse des SAD des MRC Les Moulins et de L'Assomption sont présentés aux annexes 2 et 3 et seront discutés au point 4.

### **3.2 Entrevues**

Tel qu'expliqué au début de ce chapitre, des entrevues ont été menées avec des professionnels du milieu de l'aménagement pour mieux connaître la réalité de leur travail ainsi que leurs impressions par rapport à ce qui peut faciliter ou compliquer l'intégration d'enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement. Considérant que l'aménagement du territoire dépend beaucoup du domaine politique, il aurait pu être pertinent de rencontrer des élus. Toutefois, cet essai a pour objectif de se concentrer sur les professionnels de l'aménagement et leurs perceptions par rapport à ce qui influence la dynamique d'aménagement du territoire. De plus, comme les élus n'ont pas tous le même niveau de connaissance sur l'aménagement du territoire et ses outils, il est apparu plus approprié d'interroger des professionnels de ce domaine. Ainsi, deux personnes par palier ont été interviewées, c'est-à-dire deux personnes de ministères, de MRC et de municipalités. Ces six entrevues ne permettront pas de représenter l'ensemble des réalités des acteurs impliqués dans l'aménagement du territoire dans la CMM, mais elles permettront d'identifier des pistes de réponses qui pourront être complétées par des recherches dans la littérature.

Au sujet de la façon dont les entrevues ont été menées, les personnes interviewées ont reçu un document présentant le projet et son contexte avant d'être rencontrées. Une autorisation d'enregistrer leur a été demandée lors de la demande d'entrevue, puis le jour de l'entrevue. Il a aussi été expliqué qu'en acceptant de répondre aux questions, ils acceptent d'être enregistrés et que les enregistrements sont faits sur un téléphone personnel, qui doit être déverrouillé à l'aide d'un code. Enfin, il a été expliqué que les réponses

enregistrées seront utilisées seulement pour s'assurer de la conformité de la discussion, qu'elles ne seront pas partagées et qu'une fois l'essai complété, l'ensemble des enregistrements seront effacés. Pour garantir la confidentialité des informations utilisées dans cet essai, il a été décidé que les noms des personnes interviewées ne seraient pas divulgués. Ainsi, elles ont été identifiées par le palier pour lequel elles travaillent. Par exemple, la première personne rencontrée travaillant pour un ministère sera désignée ministère A et la deuxième ministère B. Puis les personnes travaillant pour des MRC et municipalités seront désignées MRC A, MRC B, municipalité A et municipalité B.

### **3.2.1 Choix des personnes interviewées**

Les personnes interviewées ont été sélectionnées en fonction des tâches qu'elles effectuent, de leur expérience, mais aussi de l'organisation pour laquelle elles travaillent. Aussi, dans le but de représenter les différents contextes présents dans la CMM, des personnes provenant de milieux différents ont été choisies. Parmi les six personnes interviewées, deux travaillent pour des organisations en Estrie, soit en dehors de la CMM. Même si elles travaillent en dehors du milieu à l'étude, il a été jugé pertinent qu'elles soient rencontrées car l'Estrie connaît quelques milieux urbanisés et fait donc face à des problèmes similaires à ceux des MRC et municipalités de la CMM. Aussi, des personnes travaillant pour des grandes organisations et des plus petites ont été rencontrées. Ainsi, les petites et grandes MRC et municipalités sont bien représentées. C'est aussi pour essayer de représenter les différents contextes de la CMM que les entrevues ont été menées avec des professionnels travaillant dans d'autres MRC que celles dont les SAD seront analysés. L'analyse des SAD ne sera donc pas teintée par les entrevues.

### **3.2.2 Questions d'entrevue**

Pour garantir la cohérence et faciliter l'analyse, les mêmes questions ont été posées à toutes les personnes rencontrées. La liste de ces questions se trouve à l'annexe 4. Toutefois, comme les entrevues ont été menées de façons semi-dirigées, de nouvelles questions ou des précisions ont été demandées à travers la conversation.

Les entrevues ont été structurées de la même façon : pour commencer, le sujet et le cadre de l'essai ont été présentés ainsi que les modalités d'enregistrement. Puis, des questions sur le poste, les tâches et le contexte de l'organisation ont été posées. Ensuite, les enjeux environnementaux les plus importants pour l'organisation ont été définis et expliqués par la personne interviewée. Ces premières étapes de mise en contexte ont ensuite permis de s'attarder à ce que les professionnels rencontrés considèrent comme étant

des freins et des leviers dans l'intégration de leurs enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement. Dans cette section, il a été demandé ce que la personne interviewée considère comme étant un frein ou un levier. Aussi, les hypothèses posées, soit que les freins et leviers peuvent être politiques, administratifs, légaux, informationnels ou liés aux ressources financières et humaines, ont aussi été vérifiées. Par la suite, les relations avec les autres paliers de gouvernement ont été abordées pour finalement conclure l'entrevue avec des questions pour préciser ou compléter les réponses données.

### 3.2.3 Analyse des réponses aux questions d'entrevue

Toujours dans un souci de cohérence, les réponses aux questions ont été analysées à l'aide du modèle de tableau présenté au tableau 3.6. Dans celui-ci, les freins et les leviers identifiés par les personnes rencontrées pourront être résumés.

**Tableau 3.6 Modèle de tableau d'analyse des entrevues**

Freins		Leviers	
Politique		Politique	
Administratif		Administratif	
Légal		Légal	
Informationnel		Informationnel	
Ressources humaines et financières		Ressources humaines et financières	
Travail collaboratif		Travail collaboratif	

Aux annexes 5, 6, 7, 8, 9 et 10 sont présentés les tableaux des réponses aux questions d'entrevues pour le palier gouvernemental, les MRC et les municipalités. Ces tableaux d'analyse seront utilisés en combinaison avec les recherches faites dans la littérature pour identifier ce qui facilite ou complique l'intégration des enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement.

#### **4. COMPARAISON ET ANALYSE DES PRATIQUES D'AMÉNAGEMENT**

La comparaison des pratiques d'aménagement entre la MRC Les Moulins et la MRC de L'Assomption se fera en deux temps. D'abord, les forces, c'est-à-dire les enjeux environnementaux qui ont été identifiés et intégrés de façon approprié au SAD, seront présentées. Puis, les faiblesses, c'est-à-dire les enjeux environnementaux qui auraient pu être mieux identifiés et intégrés au SAD, seront détaillés. À la fois pour les forces et les faiblesses, trois éléments seront évalués : l'intégration de dix enjeux environnementaux au SAD, l'intégration d'une perspective environnementale à la planification stratégique et la cohérence entre les enjeux, la planification stratégique et les grandes affectations. En dernier lieu, une section discussion fera état des conclusions de cette comparaison. Cette dernière section fera ressortir des éléments à considérer pour les recommandations. Les tableaux d'analyse complets, qui ont été utilisés pour l'énumération des forces et des faiblesses de ces deux SAD, se trouvent aux annexes 2 et 3. Il est d'ailleurs suggéré de se référer à ces annexes lors de la lecture de l'analyse, car elles sont essentielles pour la comprendre.

##### **4.1 MRC Les Moulins**

La MRC Les Moulins est située sur la rive nord de Montréal, dans la région de Lanaudière. Depuis que les villes de Lachenaie et La Plaine ont été regroupé avec la ville de Terrebonne en 2001, la MRC est composée de deux municipalités : Terrebonne et Mascouche (MRC Les Moulins, s. d). Il s'agit d'une des MRC de la CMM qui a connu la plus grande augmentation de population au cours des vingt dernières années en passant de 104 800 habitants en 1996, à 163 000 habitants en 2017 (CMM, s. d. g). En ce qui concerne l'environnement, il s'agit de la MRC de la CMM qui détient le moins d'aires protégées (CMM, s. d. h). Toutefois, elle est la troisième MRC avec le plus grand couvert forestier (CMM, s. d. f). Il apparaît donc que la MRC Les Moulins subit des pressions liées à l'urbanisation, mais que des milieux naturels sont aussi bien présents sur le territoire.

Le SAD qui sera analysé est entré en vigueur en décembre 2002, mais la version qui sera utilisée a été modifiée pour la dernière fois en décembre 2018. Il a été décidé d'analyser cette version pour avoir les plus récentes informations. Ce schéma de deuxième génération est divisé en cinq thèmes, correspondant au contenu obligatoire ayant été présenté au chapitre 2 : la gestion de la croissance urbaine, la planification des transports terrestres, les territoires d'intérêt historique, culturel, esthétique et écologique, les contraintes particulières et les équipements et infrastructures. À travers ces grands thèmes, onze grandes orientations sont présentées et des visions stratégiques pour l'horizon 2002-2012

et 2012-2022 ont été rédigées. Les points suivants détailleront les forces et les faiblesses de l'intégration des enjeux environnementaux dans le SAD de la MRC Les Moulins. À titre de référence, l'analyse complète de ce SAD se trouve à l'annexe 2.

#### **4.1.1 Forces**

Au sujet des enjeux environnementaux dont l'intégration au SAD ont été évaluée, deux de ceux-ci ont été intégrés adéquatement et deux autres ont été partiellement intégrés. D'abord, la problématique des îlots de chaleur est bien comprise par la MRC et elle est reconnue comme étant un enjeu pour le territoire. On peut lire par exemple dans la section concernant les normes spécifiques aux aires d'affectation multifonctionnelle et conservation que des mesures seront mises en place pour limiter les impacts des îlots de chaleur. Les municipalités sont d'ailleurs invitées à intégrer des normes inspirées du guide *Lutte aux îlots de chaleur urbains — Aménagement des aires de stationnement — Guide à l'intention des concepteurs*, publié par le Bureau de la normalisation du Québec, sous la cote BNQ 3019-190 dans leur réglementation d'urbanisme (MRC Les Moulins, 2013). La MRC a donc utilisé son SAD de façon efficace pour orienter les plans et règlements d'urbanisme dans la bonne direction. Pour compléter l'intégration de cet enjeu, la MRC aurait pu inclure une carte des îlots de chaleur sur son territoire, en plus de décrire les impacts de ce phénomène sur les milieux naturels et la biodiversité. Malgré quelques améliorations possibles, il est considéré que l'enjeu est intégré adéquatement au SAD.

En ce qui concerne les espaces protégés, un total de sept aires de conservation ont été identifiées par la MRC. Celles-ci sont bien identifiées et des objectifs de conservation suffisants sont mis en place pour s'assurer de leur protection. Il est par exemple souhaité que leur caractère écologique exceptionnel soit préservé, que les fonctions essentielles jouées par ces milieux soient assurées et que ces milieux soient ajoutés à un ensemble intégré de territoire d'intérêt naturel (MRC Les Moulins, 2013). La MRC reconnaît aussi l'importance de ces milieux pour les activités récréotouristiques et le bien-être des résidents, en plus de reconnaître leur valeur écologique. La section « 3.1.2 Les éléments d'intérêt écologique » (MRC Les Moulins, 2013) détaille d'ailleurs les secteurs où la diversité biologique est importante. Il est à noter toutefois que la MRC Les Moulins est l'une des MRC ayant le moins d'aires protégées sur son territoire dans la CMM (CMM, s. d. h). Il aurait donc pu être intéressant de développer des orientations ou des objectifs visant à augmenter la superficie d'aires protégées. Nonobstant cette lacune, l'enjeu est intégré adéquatement au SAD.

Par la suite, la densification et le transport ressortent comme des enjeux particulièrement importants pour la MRC. Ils sont en effet traités longuement dans les thèmes 1 et 2 du SAD (MRC Les Moulins, 2013). Toutefois, l'analyse de ces deux thèmes montre que la MRC n'a pas clairement identifié les liens entre l'environnement et ces deux enjeux. En effet, la question des changements climatiques est brièvement abordée dans le thème 2 concernant les transports et le transport en commun est simplement présenté comme un secteur à développer et non pas comme une réponse à la problématique des changements climatiques. En plus, les impacts des infrastructures de transport sur les milieux naturels ne sont pas détaillés et des volontés contradictoires de vouloir augmenter la part d'utilisation du transport en commun, tout en augmentant la capacité du réseau routier, sont exprimées (MRC Les Moulins, 2013). La même constatation est faite par rapport à l'enjeu de densification. Les objectifs de densification présentés dans la section « 1.4 Les périmètres d'urbanisation et les grandes affectations du territoire » (MRC Les Moulins, 2013) ne sont pas mis en lien avec la protection des milieux naturels, et les impacts de l'étalement urbain sur ceux-ci ne sont pas détaillés. Ainsi, l'intégration de ces enjeux apparaît comme une force, car ils sont très détaillés par la MRC, mais, considérant qu'ils sont traités de façon incomplète et que le lien entre eux et l'environnement n'est pas suffisant, il a été conclu que ces enjeux ne sont que partiellement intégrés au SAD. Enfin, pour l'enjeu de connaissance des milieux naturels, il est remarqué que ces milieux sont bien connus de la MRC et identifiés par des cartes présentées au point « 3.1.2 Les éléments d'intérêt écologique » (MRC Les Moulins, 2013). Par contre, leur importance pour le bien-être de la collectivité et l'environnement n'est pas détaillée. Donc, tout comme les deux enjeux précédemment mentionnés, il est considéré que la connaissance des milieux naturels est un enjeu partiellement intégré au SAD.

Ensuite, au sujet de la planification, il est constaté que seule une orientation du SAD fait référence à l'environnement. Il s'agit de l'orientation 9 : « Protéger et mettre en valeur les paysages et les attraits naturels de la MRC Les Moulins » (MRC Les Moulins, 2013). Cette orientation a pour objectif de protéger les milieux naturels et les paysages tout en y encourageant les activités récréotouristiques. Comme il sera mentionné dans la section faiblesse, il aurait été intéressant de voir plus d'une orientation concernant la protection de l'environnement, mais il s'agit tout de même d'un effort intéressant. Il est à noter que l'orientation 1 : « Consolider les zones urbaines existantes et orienter l'extension urbaine en continuité du pôle central existant et des points d'accès au transport collectif structurant et des axes desservis » (MRC Les Moulins, 2013) contribue aussi à la protection des milieux naturels étant donné qu'elle incite les municipalités à concentrer le développement dans les périmètres d'urbanisation. Toutefois, comme la



protection des milieux naturels ne fait pas partie des objectifs de cette orientation, elle ne peut pas être considérée comme une force du SAD étudié.

Enfin, en ce qui concerne l'évaluation de la cohérence entre les grandes affectations définies au SAD, la planification stratégique et les enjeux, le SAD est généralement réussie. C'est-à-dire que la MRC a été en mesure de définir des affectations cohérentes avec les orientations choisies et les enjeux identifiés. Par exemple, la nécessité de densifier le développement pour limiter l'étalement urbain est apparue comme un enjeu important. En conséquence, les usages prévus dans l'affectation urbaine visent à limiter l'étalement et à favoriser la densification. La même logique s'applique à d'autres enjeux, comme celui de la protection des milieux naturels. La MRC a identifié des milieux d'intérêt et a mis en place des usages favorisant leur protection dans les affectations de conservation. Il apparaît donc que pour la MRC Les Moulins, la difficulté ne provient pas de l'application des enjeux et des orientations, mais plutôt de la définition de ceux-ci. En effet, la prochaine section montrera que plusieurs enjeux environnementaux auraient pu être mieux intégrés dans le SAD et que les orientations concernant l'environnement auraient pu être plus nombreuses et mieux détaillées.

#### **4.1.2 Faiblesses**

Parmi les dix enjeux analysés, il est considéré que quatre de ceux-ci sont intégrés de façon particulièrement insuffisante. D'abord, les enjeux de connectivité et de biodiversité ne sont que très rarement abordés dans le SAD. Aucune définition de ces concepts n'est présentée et leur importance pour l'environnement n'est pas non plus expliquée. Le maintien de la connectivité et de la biodiversité est généralement mentionné en lien avec le projet Urbanova (MRC Les Moulins, 2013). Ce nouveau développement résidentiel inspiré des écoquartiers est un projet important et innovateur pour la MRC. Toutefois, le fait que les enjeux de connectivité et de biodiversité soient présentés presque exclusivement en lien avec ce projet peut indiquer que sans celui-ci, ces enjeux ne seraient pas abordés dans le SAD. Il est en effet possible de se demander si la volonté de maintenir la connectivité et de protéger la biodiversité vient du promoteur ou de la MRC. Il est donc considéré que ces deux enjeux ne sont pas adéquatement intégrés au SAD.

De façon similaire, les EEE et les changements climatiques ne sont que rarement mentionnés. Par exemple, les EEE présentes sur le territoire n'ont pas été identifiées et les zones les plus à risque de subir les effets des changements climatiques non plus. L'enjeu d'EEE a été intégré seulement au document

complémentaire alors que l'enjeu de changements climatiques a été intégré dans la mise en contexte et au document complémentaire (MRC Les Moulins, 2013). Dans les deux cas, il s'agit d'une intégration largement insuffisante au SAD. Il semblerait que la MRC comprend mal les conséquences que ces deux phénomènes pourraient avoir sur son territoire. De plus, très peu de mesures pour limiter leurs impacts sont proposées. L'analyse indique donc que ces enjeux sont intégrés de façon inadéquate au SAD.

Toujours au sujet des enjeux, les sections concernant l'urbanisation et la densification, soit le chapitre 1, auraient pu être bonifiées en y intégrant des préoccupations environnementales. Il apparaît en effet important pour la MRC d'être en mesure de faire le lien entre ces enjeux et la protection de l'environnement. Le même constat peut être fait pour l'enjeu de transport. Une intégration plus complète de ces enjeux aurait permis de renforcer la cohérence dans l'ensemble du SAD en plus d'orienter les actions vers une plus grande complémentarité.

En ce qui concerne la planification, c'est-à-dire la vision stratégique et les orientations, elle apparaît grandement insuffisante dans l'intégration des enjeux environnementaux. Aucun des enjeux analysés n'est clairement mentionné dans la vision stratégique, et comme il a été expliqué au point précédent, seule une orientation en fait clairement mention. Il aurait été pertinent de prendre en considération plus d'enjeux environnementaux dans la mise en place de la vision stratégique. Puisque la vision stratégique est l'élément de départ du SAD et qu'elle influence les orientations et les objectifs de la MRC, il apparaît essentiel que des préoccupations environnementales y soient incluses. Comme l'expliquent Durance, Godet, Mirénowicz et Pacini :

La « réflexion prospective exploratoire, permettra ensuite de dégager les enjeux majeurs, d'avancer les objectifs stratégiques pour y faire face et de formaliser les principales pistes de propositions d'actions visant à les atteindre. » (Durance, Godet, Mirénowicz et Pacini, 2007).

En effet, la réflexion prospective, ou la vision stratégique, permet aux décideurs et citoyens de se projeter dans le futur, mais elle est aussi essentielle pour identifier les bonnes actions à mettre en place pour atteindre les objectifs. Si les enjeux environnementaux ne sont pas inclus dans l'énoncé de vision, il y a peu de chance qu'ils se voient traités dans les orientations, objectifs, affectations, usages, etc. Il s'agit donc d'une faiblesse importante dans l'intégration d'enjeux environnementaux au SAD de la MRC Les Moulins. Cette lacune fait ressortir l'importance de mettre de l'avant ces enjeux dans la planification stratégique des SAD. Sans surprise, il semblerait en effet que d'intégrer les enjeux environnementaux au début du processus de planification facilite grandement leur intégration dans les orientations, puis les affectations.

L'analyse des forces et des faiblesses du SAD de la MRC Les Moulins fait ressortir la difficulté pour les MRC d'intégrer certains enjeux dans cet outil d'aménagement du territoire. Comme le montre le tableau 4.1 ci-dessous, la connectivité, la biodiversité, les EEE et les changements climatiques sont des enjeux qui semblent être difficiles à saisir pour la MRC, et ils n'ont donc pas pu être intégrés adéquatement. À l'opposé, des enjeux comme le transport et la densification sont très importants pour la MRC et ils ont donc été amplement intégrés. Toutefois, la dimension environnementale de ces deux derniers enjeux n'a pas été intégrée au SAD. L'analyse montre donc une difficulté à intégrer l'environnement en trame de fond au SAD. Ces enjeux ont en effet été traités en silo plutôt que d'être intégrés à l'ensemble du SAD. À la place de considérer que la dimension environnementale touche tous les secteurs d'activités de la MRC, il a été considéré que ces aspects devaient être traités séparément. Il aurait été intéressant de voir une intégration plus globale de ces enjeux. Une solution à ce problème pourrait être d'ajouter les enjeux environnementaux plus haut dans le processus de planification, par exemple dans la vision stratégique et les orientations, plutôt que de les maintenir au niveau des objectifs et des affectations. Cette façon de fonctionner pourrait permettre d'atteindre un plus haut niveau de cohérence dans les actions et les choix de la MRC par rapport à la protection de l'environnement.

**Tableau 4.1 Récapitulatif des forces et des faiblesses de l'analyse du SAD de la MRC Les Moulins**

Forces dans l'intégration des enjeux environnementaux	Faiblesses dans l'intégration des enjeux environnementaux
Îlots de chaleur Espaces protégés Densité (partiellement) Transport (partiellement) Connaissance des milieux naturels (partiellement)	Connectivité Biodiversité EEE Changements climatiques Urbanisation
Forces dans l'intégration d'une perspective environnementale dans l'énoncé de vision stratégique	Faiblesses dans l'intégration d'une perspective environnementale dans l'énoncé de vision stratégique
	Aucun enjeu environnemental mentionné dans l'énoncé de vision stratégique. Il s'agit d'une faiblesse importante.
Forces dans l'intégration d'une perspective environnementale dans les orientations	Faiblesses dans l'intégration d'une perspective environnementale dans les orientations
L'orientation 9 fait référence à l'environnement.	Il aurait été intéressant de voir plus d'une orientation concernant la protection de l'environnement.
Forces dans la cohérence entre les affectations, la planification et les enjeux	Faiblesse dans la cohérence entre les affectations, la planification et les enjeux
Généralement réussi : Les affectations sont cohérentes avec la planification et les enjeux.	Des clarifications sur les usages autorisés auraient permis de faire une analyse plus complète.

## **4.2 MRC de L'Assomption**

La MRC de L'Assomption est elle aussi située dans la région de Lanaudière, à l'est de la MRC Les Moulins. Contrairement à cette dernière, une partie de son territoire n'est pas située dans la CMM. Elle est composée de six municipalités : Repentigny, L'Assomption, la ville de L'Épiphanie, la paroisse de L'Épiphanie, Charlemagne et Saint-Sulpice (MRC de L'Assomption, s. d). Malgré une hausse de population d'environ 20 000 habitants entre 1996 et 2017, elle demeure la quatrième MRC de la CMM ayant la plus grande superficie terrestre en zone agricole protégée (CMM, s. d. i). Il s'agit donc d'une MRC dont les surfaces urbanisées sont relativement petites en comparaison du reste de la CMM, mais qui est aux prises avec une problématique de population croissante.

Le SAD qui sera analysé est entré en vigueur en décembre 2012, mais la version qui sera utilisée a été mise à jour pour la dernière fois en mai 2015. Il a été décidé d'analyser cette version pour avoir les plus récentes informations. Contrairement au schéma précédent, celui de la MRC de L'Assomption est de troisième génération. Il est divisé en quinze chapitres et comprend 17 orientations abordant 4 thèmes soit : Le cadre de vie, les milieux de vie, le niveau de vie et la gestion rationnelle des composantes urbaines et rurales (MRC de L'Assomption, 2012). Les points suivants détailleront les forces et les faiblesses de l'intégration des enjeux environnementaux dans le SAD de la MRC de L'Assomption. À titre de référence, l'analyse complète de ce SAD se trouve à l'annexe 3.

### **4.2.1 Forces**

La MRC de L'Assomption a intégré un nombre plus important d'enjeux environnementaux à son SAD que la MRC Les Moulins. D'abord, l'enjeu d'îlots de chaleur a été inséré de façon appropriée et semble être bien compris par la MRC (MRC de L'Assomption, 2012). Elle a aussi été en mesure d'intégrer les enjeux de connectivité et de biodiversité, notamment dans les sections concernant les milieux humides, le couvert forestier et la foresterie urbaine (MRC de L'Assomption, 2012). Ensuite, l'enjeu d'urbanisation a été abordé dans plusieurs sections du SAD, mais plus particulièrement dans le chapitre 6 concernant la gestion des périmètres d'urbanisation (MRC de L'Assomption, 2012). Là où la MRC a été innovante est qu'elle ne s'est pas contentée de détailler cet enjeu dans le chapitre 6, mais elle l'a aussi intégré aux sections concernant les milieux naturels, soit le chapitre 8 (MRC de L'Assomption, 2012). De cette façon, elle a mis en relation l'enjeu d'urbanisation avec le contexte environnemental de la MRC. Enfin, la MRC de L'Assomption a une connaissance plus complète de ses milieux naturels. En effet, le chapitre 8 détaille les types de milieux naturels présents sur le territoire et leur superficie, en plus de présenter leur importance biologique,

sociale et économique (MRC de L'Assomption, 2012). Il s'agit là de forces importantes pour le schéma de cette MRC. En effet, en reconnaissant l'importance de ces enjeux, la MRC a pu développer des mesures pour favoriser la protection des milieux naturels et des espèces qui y vivent. Il doit toutefois être rappelé que le SAD de la MRC de L'Assomption est de troisième génération alors que celui de la MRC Les Moulins est de deuxième génération. Étant plus récent, le SAD de la MRC de L'Assomption apparaît plus complet, ce qui pourrait expliquer que plus d'enjeux ont été intégrés.

En ce qui concerne l'enjeu d'urbanisation, les moyens proposés pour le limiter étaient similaires pour les deux MRC, c'est-à-dire d'orienter le développement vers les périmètres d'urbanisation pour limiter l'étalement. Toutefois, comme il a été mentionné, la MRC de L'Assomption reconnaît l'effet de ce phénomène sur l'environnement, car elle l'a intégré à son chapitre 8 qui concerne les milieux naturels (MRC de L'Assomption, 2012). Elle reconnaît en effet les conséquences de l'urbanisation sur les milieux naturels en plus de mettre en relation les enjeux d'urbanisation, de fragmentation et de biodiversité (MRC de L'Assomption, 2012). Elle a donc un plus haut niveau de compréhension de l'enjeu et elle a été en mesure de l'intégrer de façon plus complète. La MRC de L'Assomption démontre donc qu'elle a une vision plus globale des enjeux environnementaux.

Par contre, au sujet du transport et de la densification, les deux MRC les ont intégrés partiellement. Ces enjeux sont effectivement compris et intégrés au SAD, mais leur dimension environnementale n'est pas suffisamment présentée. Tout comme la MRC Les Moulins, la MRC de L'Assomption reconnaît l'importance de l'augmentation de l'offre de transport en commun pour les changements climatiques, mais les impacts des infrastructures de transport sur les milieux naturels ne sont pas suffisamment intégrés. Aussi, l'importance de densifier plutôt que d'étaler les milieux urbains est comprise, mais les impacts de l'étalement urbain sur les milieux naturels ne sont pas détaillés. Il s'agit donc d'une intégration partiellement adéquate.

Un autre élément contribuant aux forces du SAD de la MRC de L'Assomption est sa planification stratégique exprimée par une vision et des orientations bien construites. D'abord, la vision stratégique n'énonce pas directement de préoccupations ou de priorités liées à l'environnement, mais elle mise sur la notion de durabilité. Elle met donc de l'avant la recherche de l'équilibre entre développement, mise en valeur et protection du territoire (MRC de L'Assomption, 2012). Il s'agit d'une approche intéressante pour faciliter l'intégration d'enjeux environnementaux, car sans les nommer directement, une perspective de

développement durable se fait sentir. Cette volonté se confirme par le choix des orientations qui ont été divisées en quatre défis : cadre de vie, milieu de vie, niveau de vie et gestion rationnelle des ressources (MRC de L'Assomption, 2012). Parmi ces orientations, trois sont directement liées à l'environnement (orientations A1, A2 et A3), mais encore une fois, le principe de durabilité se fait sentir dans l'ensemble des orientations. La MRC a donc réussi à développer une vision et des orientations qui facilitent l'intégration d'enjeux environnementaux à travers tout le SAD. Il s'agit d'ailleurs d'une grande différence par rapport au SAD de la MRC Les Moulins. Cette dernière a développé sa vision stratégique autour d'éléments plus concrets notamment comme des pôles commerciaux, des infrastructures de transport et des aires Transit oriented development (TOD) (MRC Les Moulins, 2013), plutôt que de l'utiliser pour orienter le développement général de la MRC. Ainsi, il apparaît que la mise en place d'une vision stratégique plus large, mais qui donne le ton au type de développement à privilégier, favoriserait l'intégration d'enjeux environnementaux.

Enfin, la dernière force identifiée dans ce SAD réside dans la cohérence entre les enjeux identifiés et la planification. La grande majorité des affectations et leurs usages permettront de limiter les impacts de l'urbanisation des îlots de chaleur en plus de protéger la biodiversité, la connectivité et les milieux naturels. Il est à noter que des précisions pourraient permettre de renforcer la protection de l'environnement, mais la logique entre les enjeux identifiés par la MRC et les usages prévus est cohérente. Encore une fois, l'analyse de la cohérence entre les enjeux et la planification fait ressortir dans les deux MRC l'importance d'inclure les enjeux environnementaux dans la planification stratégique.

#### **4.2.2 Faiblesses**

Au sujet des faiblesses du SAD de la MRC de L'Assomption, les enjeux de changements climatiques et d'EEE n'ont pas été intégrés de façon optimale. Le concept d'EEE et ses conséquences ne sont pas expliqués. Et n'y a aucune mention des EEE présentes sur le territoire ou de mesure à mettre en place pour limiter leur propagation (MRC de L'Assomption, 2012). Le même constat est fait pour l'enjeu de changements climatiques. Il est mentionné comme menace potentielle, mais aucune explication n'est donnée et ses possibles conséquences sur les milieux naturels et bâtis ne sont pas détaillées (MRC de L'Assomption, 2012). Il apparaît donc que les conséquences de ces enjeux sont mal comprises et que les zones à risques ne sont pas connues de la MRC. L'analyse du SAD de la MRC Les Moulins a aussi montré que ces enjeux ont difficilement été intégrés. Ce problème pourrait être expliqué par le fait que ces enjeux sont relativement nouveaux et que leurs conséquences sont encore difficiles à prévoir. Ensuite, l'enjeu des

espaces protégés a été inclus dans la section faiblesse, car l'importance de ceux-ci n'a pas suffisamment été détaillée. En effet, la MRC s'est arrêtée à la définition d'aire de conservation dans son chapitre 15 pour décrire ces milieux alors que leur importance écologique aurait pu être décrite (MRC de L'Assomption, 2012). Il ne s'agit pas d'une faiblesse majeure, mais la MRC gagnerait certainement à bonifier cette section.

En ce qui concerne la planification, il aurait été intéressant que la dimension environnementale soit incluse dans la vision stratégique. La MRC mise effectivement sur le principe de durabilité, ce qui laisse paraître l'importance du développement durable dans cet énoncé de vision. Toutefois, des concepts plus proches de la protection de l'environnement comme protection des milieux naturels, conservation, protection de la biodiversité, patrimoine naturel, etc., auraient pu permettre de bonifier la vision. Encore une fois, il ne s'agit pas d'une faiblesse importante, mais plutôt d'une amélioration à considérer. Le tableau 4.2 présente un récapitulatif des forces et des faiblesses de l'analyse du SAD de la MRC de L'Assomption.

**Tableau 4.2 Récapitulatif des forces et des faiblesses de l'analyse du SAD de la MRC de L'Assomption**

Forces dans l'intégration des enjeux environnementaux	Faiblesses dans l'intégration des enjeux environnementaux
îlots de chaleur Connectivité Biodiversité Urbanisation Connaissance des milieux naturels Densité (partiellement) Transport (partiellement)	EEE Changements climatiques Espaces protégés (partiellement)
Forces dans l'intégration d'une perspective environnementale dans l'énoncé de vision stratégique	Faiblesses dans l'intégration d'une perspective environnementale dans l'énoncé de vision stratégique
Intégration du principe de durabilité dans la vision stratégique. La recherche de l'équilibre entre développement, mise en valeur et protection du territoire est mise de l'avant	L'ajout de concepts plus proches de la protection de l'environnement aurait pu permettre de bonifier la vision.
Forces dans l'intégration d'une perspective environnementale dans les orientations	Faiblesses dans l'intégration d'une perspective environnementale dans les orientations
Trois orientations font directement référence à l'environnement en plus de quoi le principe de durabilité se fait sentir dans l'ensemble des orientations.	
Forces dans la cohérence entre les affectations, la planification et les enjeux	Faiblesse dans la cohérence entre les affectations, la planification et les enjeux
Généralement réussi : Les affectations sont cohérentes avec la planification et les enjeux.	Des précisions au sujet des usages pourraient permettre de renforcer la protection de l'environnement.

### 4.3 Discussion

L'analyse des forces et des faiblesses des SAD de la MRC Les Moulins et de la MRC de L'Assomption fait donc ressortir l'importance d'inclure les enjeux environnementaux dès l'établissement de la vision stratégique. Tel qu'expliqué précédemment, c'est cette vision qui permettra de développer des actions concrètes pour protéger l'environnement (Durance, Godet, Mirénowicz et Pacini, 2007). Si ces enjeux ne sont pas intégrés à la vision, il sera difficile de les décomposer en actions. Il n'apparaît pas nécessaire de nommer directement ces enjeux, mais au moins de les prendre en considération dans la définition de ce que devrait devenir la MRC. C'est-à-dire, que le développement qui sera proposé, ou l'objectif à atteindre, devrait tenir compte de la dimension environnementale. La MRC de L'Assomption a justement intégré une perspective de développement durable dans sa vision ce qui a eu un impact sur l'intégration des enjeux environnementaux dans les orientations, puis dans l'ensemble du SAD.

Ensuite, il est remarqué, et ce sans surprise, qu'une meilleure connaissance du territoire facilite l'intégration des enjeux environnementaux. Par exemple, la MRC de L'Assomption a fait un portrait de sa biodiversité, ce qui a permis d'identifier des mesures pour favoriser la connectivité et la protection de la biodiversité. Au contraire, la MRC Les Moulins n'a que très peu documenté la biodiversité présente sur son territoire, ce qui a fait en sorte que la protection de celle-ci et l'enjeu de connectivité n'ont pratiquement pas été intégrés au SAD. La connaissance d'un enjeu est effectivement essentielle pour que les décideurs politiques mettent en place des actions et des stratégies efficaces pour limiter les conséquences de ces enjeux (Van Kerkhoff et Lebel, 2006. et Cockburn et al., 2016). Ainsi, plus une MRC connaît les enjeux environnementaux de son territoire, plus elle est susceptible de l'intégrer à son SAD. Dans le même ordre d'idée, il semblerait que plus les enjeux environnementaux sont détaillés, plus la cohérence avec les mesures et les affectations est grande. Évidemment, mieux un enjeu est connu, plus les mesures pour le prévenir ou limiter ses impacts sont faciles à identifier. Sans tomber dans trop de détails, car l'objectif du SAD doit rester une planification générale du territoire, il apparaît qu'il est plus avantageux pour une MRC de recenser plus d'enjeux environnementaux. De cette façon, la cohérence des actions sera renforcée et la protection de l'environnement devrait être facilitée. Par contre, comme le montrera le chapitre 5, la connaissance d'un enjeu n'est pas la seule variable permettant l'intégration aux outils d'aménagement. Des contraintes politiques, légales et économiques sont aussi à prendre en considération. En combinaison avec le chapitre 4, la prochaine section présentera d'autres freins et leviers à l'intégration d'enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement du territoire.



## **5. IDENTIFICATION DES FREINS ET LEVIERS DU CADRE DE GESTION POLITICO-LÉGAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

La présente section a pour objectif d'analyser quels sont les freins et les leviers du cadre de gestion politico-légal de l'aménagement du territoire. Il sera donc question des éléments qui bloquent ou facilitent l'intégration des enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement. Ces freins et leviers ont été identifiés en majorité grâce aux réponses aux questions d'entrevues. Aux annexes 5 à 10 se trouvent les tableaux d'analyse des réponses aux questions d'entrevues. L'analyse a ensuite été complétée par des recherches dans la littérature scientifique.

Les entrevues ont permis de relever que six freins et leviers principaux affectent l'intégration d'enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement. Ceux-ci peuvent être politiques, administratifs, légaux, informationnels, liés aux ressources humaines et financières ou liés au travail collaboratif. Bien que d'autres freins et leviers ont été énoncés par les personnes rencontrées, seuls ces six éléments seront présentés dans ce chapitre, car ils apparaissent être les plus fréquents à tous les paliers et les plus déterminant dans la dynamique d'aménagement du territoire. Tel que mentionné précédemment, l'ensemble des freins et leviers mentionnés lors des entrevues sont présentés aux annexes 5 à 10. Les points suivants montreront donc comment les enjeux environnementaux sont intégrés aux outils d'aménagement du territoire et comment les freins et leviers qui sont liés à ce travail se manifestent dans la réalité.

### **5.1 Freins**

Il sera d'abord abordé ce qui freine l'intégration d'enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement. C'est-à-dire, ce qui bloque ou empêche qu'un de ces enjeux soit inclus dans les outils d'aménagement du territoire. Comme il sera démontré, ces freins prennent différentes formes et peuvent dans certains cas être à la fois des freins et des leviers.

#### **5.1.1 Freins politiques**

Il s'avère que la variable politique de l'aménagement du territoire est perçue à la fois comme un frein et comme un levier, et ce à tous les paliers. En effet, il a été constaté que la compréhension et la perception des enjeux environnementaux, de la part des acteurs politiques, peuvent grandement influencer la façon dont ils sont traités par l'aménagement du territoire. De plus, la perception du territoire et de son développement ainsi que la priorisation des enjeux, affectent la façon dont les enjeux environnementaux

sont inclus aux outils d'aménagement. Enfin, la dynamique de centralisation du pouvoir affecte grandement le travail d'aménagement du territoire. Ces constats ne font que rappeler l'importance de la dimension politique dans l'aménagement du territoire.

D'abord, lorsque les enjeux environnementaux sont mal compris par les élus ou perçus comme une embûche au développement, il devient difficile de les prendre en considération dans les outils d'aménagement. Le niveau de sensibilisation des élus à ces enjeux est donc important (MRC A, entrevue, 11 février 2019, MRC B, entrevue, 27 mars 2019, municipalité A, entrevue, 25 février 2019 et municipalité B, entrevue, 29 mars 2019). Selon une étude réalisée auprès de parlementaires français, les élus considèrent généralement les enjeux environnementaux comme n'étant pas prioritaires dans les actions de l'État. Seuls 3 % des élus interrogés dans cette étude considèrent ces enjeux comme devant être la première priorité de l'État et 10 % ont considéré qu'ils devraient être la deuxième priorité de l'État. En effet, des enjeux liés au développement économique se sont avérés beaucoup plus importants pour les élus interrogés (Goxe, 2005). Ainsi, avant même qu'il soit question d'inclure ces enjeux aux outils d'aménagement, il semblerait que les élus aient du mal à les prendre en considération.

Selon la même étude, les enjeux environnementaux ayant des impacts nationaux ou internationaux se sont avérés être ceux auxquels les élus accordent le moins d'importance (Goxe, 2005). En effet, plus l'enjeu relève de paliers politiques nationaux ou internationaux, moins les élus locaux semblent vouloir les considérer. La protection de la biodiversité par exemple peut être considérée comme une question moins importante, car elle n'affecte pas directement les électeurs (Goxe, 2005). Ce constat pourrait expliquer pourquoi les enjeux comme la biodiversité, la connectivité et les changements climatiques sont rarement pris en considération dans les SAD et plan d'urbanisme. L'analyse des SAD au chapitre 4 confirme ce constat, car les MRC ont mis plus d'effort sur des enjeux locaux comme le transport, l'urbanisation ou la protection des milieux naturels. De plus, il apparaît que les enjeux sur lesquels les paliers régional et municipal ont plus de pouvoir sont plus faciles à intégrer (Goxe, 2005). Par exemple, la gestion des matières résiduelles et la gestion de l'eau sont des domaines sur lesquels les MRC et les municipalités ont beaucoup de pouvoir en comparaison à des enjeux comme les EEE, les changements climatiques et la connectivité (Goxe, 2005). Comme ce sont des domaines qui sont proches de leurs domaines de compétences et de connaissances, que les impacts de ces enjeux sont visibles et qu'ils peuvent poser des actions directes sur ces enjeux, les MRC et les municipalités ont plus de facilité à les intégrer dans leurs outils d'aménagement. Encore une fois, les SAD analysés au chapitre 4 viennent appuyer cette constatation,

car les MRC ont intégré plus adéquatement les enjeux ayant des impacts locaux tel que les îlots de chaleur, la densification et la connaissance des milieux naturels.

Toujours au sujet de la compréhension des enjeux environnementaux, plusieurs personnes rencontrées ont affirmé que les élus ont généralement une bonne compréhension de ceux-ci (MRC A, entrevue, 11 février 2019, MRC B, entrevue, 27 mars 2019, municipalité A, entrevue, 25 février 2019 et municipalité B, entrevue, 29 mars 2019). Toutefois, après plus d'analyses, il apparaît que leur compréhension reste limitée. Les élus comprennent effectivement la nature des enjeux et la façon dont ils se manifestent, mais la plupart semblent avoir du mal à mettre en place les actions nécessaires pour les contrer (M-A, Guertin, entrevue, 2 avril 2019). C'est-à-dire, que leur connaissance des enjeux environnementaux ne leur permet pas d'avoir une réflexion critique à leur sujet. Qui plus est, il y a une difficulté pour les élus d'identifier leur champ d'action possible par rapport à l'enjeu (M-A, Guertin, entrevue, 2 avril 2019). En fait, il leur est difficile de reconnaître les outils à leur disponibilité, qu'ils soient légaux, politiques ou techniques, pour contrer les conséquences d'un enjeu environnemental. De plus, leur compréhension peut parfois être limitée par la longueur de leur mandat. C'est-à-dire, que les actions entamées viseront plutôt des résultats à court terme. Donc, la compréhension et la perception des enjeux peuvent devenir des freins considérables à l'intégration des enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement.

Ensuite, il a été noté que la relation entre un aménagiste et son conseil de MRC est très importante dans la transmission des enjeux environnementaux. En effet, un aménagiste qui est en mesure de traduire les enjeux environnementaux à son conseil sera plus en mesure de les intégrer à son SAD. Il apparaît que l'explication de ces enjeux doit aussi être adaptée en fonction de la réalité des élus. C'est-à-dire, que l'importance des enjeux environnementaux doit être présentée en fonction de leurs priorités. Par exemple, la problématique du myriophylle à épi est plus facile à expliquer aux élus, car ses conséquences sont apparentes et ont un impact direct sur les citoyens : dégradation de la qualité de l'eau, impossibilité de pratiquer des activités aquatiques et perte de valeur des terrains adjacents au lac (MRC A, entrevue, 11 février 2019). Dans un tel contexte, il est plus facile pour un aménagiste d'expliquer l'importance de mettre en place des mesures pour protéger les cours d'eau. De plus, les conséquences de ne pas agir pour régler cet enjeu sont élevées pour les élus : ils pourraient ne pas être réélus. Ainsi, lorsque les élus comprennent bien les enjeux environnementaux, leurs conséquences et les solutions, ils sont plus susceptibles de les intégrer dans les outils d'aménagement. Toutefois, pour que ces conditions soient réunies, il est nécessaire

que la relation entre les élus et l'aménagiste soit non seulement bonne, mais aussi que les élus fassent preuve d'ouverture envers ces enjeux.

Un autre frein important qui a été mentionné est celui de la cohérence dans la vision d'aménagement du gouvernement. Il a en effet été noté qu'il peut être complexe de satisfaire l'ensemble des attentes des ministères. Par exemple, lors de l'adoption d'un SAD, il peut arriver que plusieurs ministères énoncent des commentaires contradictoires à l'égard d'un même enjeu (municipalité A, entrevue, 25 février 2019). Les MRC ont en effet remarqué que les avis gouvernementaux au sujet de l'adoption ou de la modification des SAD peuvent manquer de cohérence (Lévesque, 2012). Il devient alors difficile pour la MRC ou la municipalité de décider de la bonne approche à adopter ou de la décision à prendre. Ce constat est rapporté dans la déclaration de principes de l'Alliance Ariane : Pour une politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Dans cette déclaration, les signataires font ressortir l'importance de développer une vision plus cohérente de ce que devrait être l'aménagement du territoire et l'urbanisme (Alliance Ariane, s. d.). Il apparaît en effet que les documents de planification territoriale sont trop éparpillés et que leur application relève d'acteurs ayant des enjeux et des visions trop différentes. Ceci ayant pour effet de provoquer des incohérences dans l'aménagement du territoire. Il est donc souhaité que la cohérence soit renforcée par des mécanismes de coordination plus efficaces entre les divers paliers politiques impliqués en aménagement du territoire (Alliance Ariane, s. d.). Ainsi, alors que la vision d'aménagement, tel qu'exprimée via les OGAT, a pour objectif d'orienter l'aménagement du territoire et de l'uniformiser, elle peut devenir problématique lorsque vient le temps de l'appliquer dans la réalité.

Toujours au sujet du palier gouvernemental, les entrevues ont fait ressortir que des priorités différentes peuvent cohabiter au sein d'un même ministère. Cette réalité, qui a été soulevée chez les deux ministères, peut faire en sorte que des décisions prises au conseil des ministres contredisent les décisions prises au niveau des opérations régionales. Les décideurs politiques ont en effet des agendas politiques à respecter, ce qui influence la prise de décision (ministère B, entrevue, 22 mars 2019). Les ministères devant appliquer ces décisions se voient parfois confrontés à des commandes politiques venant des autorités ministérielles (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019). Cette réalité est aussi remarquée par les autres paliers, lorsque par exemple une décision des autorités ministérielles vient bloquer un projet sur lequel une MRC et un ministère travaillent (MRC A, entrevue, 11 février 2019). La structure décisionnelle au sein des ministères

peut donc faire en sorte que des enjeux environnementaux soient mis de côté par les autorités ministérielles au profit d'autres enjeux, jugés prioritaires.

Dernièrement, pour les freins de nature politique, la tendance du gouvernement provincial à vouloir centraliser l'aménagement du territoire a été perçue comme un blocage à l'intégration des enjeux environnementaux. Pour les milieux régionaux et municipaux, cette tendance à la centralisation peut être perçue comme une intrusion dans leur pouvoir. Selon les propos recueillis en entrevue, une impression de perte de pouvoir de la part des municipalités peut être constatée (municipalité A, entrevue, 25 février 2019). Il a aussi été mentionné que les responsabilités en matière d'aménagement pourraient être partagées différemment, de façon à ce que les gouvernements régionaux et municipaux puissent bénéficier de plus de latitude dans la gestion de leur territoire (ministère B, entrevue, 22 mars 2019). Dans la structure actuelle, il est effectivement remarqué qu'il n'y a pas assez de place pour les exercices de planification locaux (MRC A, entrevue, 11 février 2019). Ainsi, plus de flexibilité, notamment dans le choix des moyens à employer pour atteindre les objectifs définis par le gouvernement, pourrait laisser plus de place à la créativité des milieux régionaux et municipaux (ministère B, entrevue, 22 mars 2019). Ce constat est confirmé par d'autres analyses dans lesquelles des acteurs du milieu régional québécois ont exprimé un rapport de force inégal entre les paliers politiques impliqués en aménagement du territoire (Lévesque, 2012). Il apparaît en effet que « la décentralisation des pouvoirs à l'échelle régionale est en souffrance » (Lévesque, 2012). Le palier gouvernemental bénéficie encore de beaucoup de pouvoir sur le palier régional, car il peut encore imposer sa vision, ses objectifs et ses façons de faire, et ce malgré les discours sur la décentralisation du pouvoir (Lévesque, 2012). En répartissant plus également les responsabilités en matière d'aménagement, plus de MRC et municipalités pourraient se montrer proactives pour trouver des solutions à des enjeux environnementaux.

Toutefois, des nuances doivent être apportées concernant ce point. Donner plus de flexibilité aux MRC et municipalités en aménagement du territoire pourrait être bénéfique pour celles qui se montrent déjà proactives en matière d'environnement. Plusieurs MRC et municipalités comprennent bien les enjeux environnementaux de leur territoire et souhaitent mettre en place des actions pour protéger leurs milieux naturels. Par contre, pour celles qui se montrent moins proactives en la matière, il pourrait être risqué de leur donner plus de latitude. Un encadrement gouvernemental est donc toujours nécessaire, ne serait-ce que pour assurer une vision et une cohérence dans la planification territoriale à l'échelle de la province.

### **5.1.2 Freins administratifs**

Les freins administratifs les plus fréquemment relevés proviennent du palier gouvernemental. La bureaucratie interne aux ministères peut compliquer le travail d'intégration des enjeux environnementaux aux outils d'aménagement. En effet, des délais administratifs peuvent ralentir la progression de certains dossiers, notamment ceux qui nécessitent une approbation des autorités ministérielles (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019 et ministère B, entrevue, 22 mars 2019). À ce moment, des délais plus longs sont à prévoir pour que le dossier remonte la structure ministérielle et qu'une décision soit prise. De plus, pour les MRC, la structure administrative des ministères et les délais qui y sont liés sont aussi perçus comme un frein, car ils compliquent considérablement le travail collaboratif (MRC A, entrevue, 11 février 2019).

Au contraire, des délais trop courts, imposés par les autorités ministérielles, peuvent faire en sorte que les employés des ministères ne peuvent accorder autant d'attention à un enjeu que ce qu'ils auraient souhaité (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019). Par contre, il doit être noté que les ministères bénéficient d'une marge de manœuvre dans les délais prévus. C'est-à-dire, que des prolongations peuvent être demandées et que des actions peuvent être mises en place pour réduire les pertes des temps (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019). Ainsi, il est reconnu par les ministères que la structure administrative gouvernementale peut complexifier leur travail, mais, selon les circonstances, les freins administratifs peuvent être perçus comme des irritants mineurs ou majeurs dans l'intégration d'enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement.

### **5.1.3 Freins légaux**

En ce qui concerne les freins légaux, ils ont été perçus comme ayant un impact minime sur l'intégration d'enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement du territoire. Le cadre légal prévu par la LAU n'est pas apparu comme ayant un impact majeur sur l'intégration de ces enjeux.

Par contre, il a été mentionné que ce cadre peut se montrer parfois trop rigide (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019 et ministère B, entrevue, 22 mars 2019). En fait, il doit y avoir un équilibre entre l'application rigide du cadre légal et l'adaptation des lois et règlements aux contextes variables du territoire québécois (ministère B, entrevue, 22 mars 2019). C'est-à-dire, que les dispositions prévues dans la LAU pourraient être mieux adaptées aux contextes et aux réalités que vivent les milieux régionaux et municipaux. C'est le cas, par exemple, des OGAT qui n'ont pas pu être modifiées suffisamment depuis leur rédaction pour s'adapter aux contextes changeants de l'aménagement du territoire (ministère A, entrevue, 24 janvier

2019). De plus, les OGAT n'ont pas été rédigées pour être utilisées par les MRC, alors qu'elles sont responsables de les mettre en application (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019). Bien sûr, il doit être rappelé que les OGAT ne sont pas directement inscrites dans la loi. La LAU ne fait que dicter ce que les MRC se doivent de respecter dans la rédaction de leur SAD. Ainsi, ce n'est pas la rigidité du cadre législatif en soi qui pose problème, mais plutôt la rigidité dans son application. Bien que la majorité des MRC reconnaissent l'importance des OGAT, l'application de ces dernières est jugée trop contraignante (Lévesque, 2012). Lévesque explique :

« Le libellé très large des orientations laisse théoriquement place à une certaine appropriation des orientations gouvernementales par les MRC. Dans les faits, les MRC ne semblent pas jouir de beaucoup de liberté dans leur interprétation de ces orientations. » (Lévesque, 2012).

Donc, dans les avis gouvernementaux, le MAMH impose son interprétation des OGAT et laisse très peu de flexibilité aux MRC dans leur application. Alors qu'il devrait s'agir d'un cadre général de l'aménagement du territoire dans lequel les MRC peuvent naviguer, les OGAT sont utilisées pour imposer des attentes concrètes (Lévesque, 2012). Les OGAT gagneraient donc à être plus flexibles et à se rapprocher des réalités régionales et municipales. Toutefois, il est important de souligner l'importance de l'équilibre entre des lois et règlements très restrictifs et une trop grande flexibilité. Le cadre légal est nécessaire pour garantir une cohérence à travers la province. Mais, par cohérence, il n'est pas sous-entendu uniformité. Il est possible d'être cohérent dans ses attentes et ses exigences sans toutefois exiger exactement les mêmes choses de toutes les MRC et municipalités. Donc, le cadre légal doit être suffisamment flexible pour tenir compte des réalités différentes, sans toutefois s'adapter à chaque particularité régionale et municipale (ministère B, entrevue, 22 mars 2019).

#### **5.1.4 Freins informationnels**

Lors des entrevues, peu de personnes rencontrées ont mentionné que le manque de ressources en information, par exemple légale ou géomatique, était un enjeu. Par contre, il a été reconnu que ces ressources sont essentielles à l'intégration d'enjeux environnementaux aux outils d'aménagement du territoire (ministère B, entrevue, 22 mars 2019, MRC A, entrevue, 11 février 2019 et municipalité B, entrevue, 29 mars 2019). Les plus petites MRC, qui ne détiennent pas de service de géomatique ou qui ne sont pas associées avec un service géomatique régionale, par exemple celui de la CMM, peuvent avoir plus de difficulté à identifier les enjeux sur leur territoire (MRC A, entrevue, 11 février 2019). Ce constat confirme le fait que pour pouvoir être intégré adéquatement aux outils d'aménagement, les enjeux doivent être connus, identifiés sur le territoire et une solution en lien avec l'aménagement doit être

identifiée. Par exemple, une MRC ne peut pas prévoir d'affectation de conservation pour protéger les milieux naturels à haute valeur écologique, si elle ne sait pas où ces derniers sont situés sur son territoire. La connaissance du territoire est donc essentielle à la protection de l'environnement et contribue à faciliter la prise de décision en matière d'aménagement (MRC A, entrevue, 11 février 2019).

Ensuite, un manque de connaissances à propos des processus et des lois liés à l'aménagement du territoire a été mentionné. Il a effectivement été constaté que dans les ministères autre que le MAMH, les employés souhaiteraient en connaître d'avantage sur le sujet (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019). Il a été mentionné que les employés travaillant en aménagement du territoire ne sont pas toujours formés dans ce domaine et ont une compréhension parfois incomplète de l'importance de cette discipline pour la protection de l'environnement (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019 et ministère B, entrevue, 22 mars 2019). Un travail de formation doit donc être fait avec ces employés pour qu'ils soient en mesure de faire leur travail de façon optimale et d'informer adéquatement les MRC pour favoriser l'intégration de meilleures pratiques environnementales. À ce sujet, il a d'ailleurs été suggéré que le MAMH fournisse plus de soutien et de formations pour les professionnels d'autres ministères travaillant en aménagement du territoire (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019). Le MAMH jouerait ainsi un rôle de formateur en plus d'être le point de contact entre les ministères et les milieux régionaux et municipaux.

#### **5.1.5 Freins liés aux ressources financières et humaines**

Pour la majorité des personnes rencontrées, les ressources financières et humaines de leurs organisations apparaissent suffisantes pour leur permettre de faire passer leurs préoccupations environnementales via les outils d'aménagement (MRC B, entrevue, 27 mars 2019 et municipalité B, entrevue, 29 mars 2019). Toutefois, il a été reconnu par certains d'entre eux que plus de ressources financières et humaines peuvent toujours faciliter le travail, même si ce n'est pas un besoin immédiat (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019 et MRC A, entrevue, 11 février 2019).

En ce qui a trait aux ressources humaines plus spécifiquement, il a été mentionné qu'au niveau des ministères, à l'exception du MAMH, les employés qui effectuent des tâches en aménagement ne sont pas nécessairement spécialistes dans le domaine. En effet, peu de ces employés ont des formations techniques ou universitaires en aménagement du territoire, ce qui fait en sorte que chacun de ceux-ci doit être formé lorsqu'il entre en poste (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019). Ce problème est aussi accentué par le roulement de personnel qui, dans certains ministères, MRC ou municipalité, est élevé (ministère A,



entrevue, 24 janvier 2019 et MRC B, entrevue, 27 mars 2019). En effet, les formations sont à recommencer fréquemment et la collaboration entre les paliers peut se voir perturbée.

Enfin, un dernier élément particulièrement important concernant les ressources financières est le financement des municipalités par les taxes foncières. Il a été mentionné à plusieurs reprises que cette façon de fonctionner pousse les élus à prioriser le développement immobilier plutôt que la protection des milieux naturels (ministère B, entrevue, 22 mars 2019, MRC A, entrevue, 11 février 2019, municipalité A, entrevue, 25 février 2019 et municipalité B, entrevue, 29 mars 2019). Il s'agit d'un frein important pour l'intégration d'enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement du territoire, puisque les zones où le développement immobilier n'est pas permis sont considérées comme des pertes par certains élus municipaux. De plus, étant donné que les revenus des municipalités proviennent en grande majorité des taxes foncières, il peut y avoir une tendance de la part des MRC à adapter les SAD en fonction des projets (Lévesque, 2012). Il peut donc y avoir un haut niveau de dépendance de la part des MRC et municipalités par rapport aux développements immobiliers sur leur territoire.

À ce sujet, il a été mentionné qu'il serait pertinent de trouver une façon d'accorder une valeur monétaire à ces milieux pour que les municipalités et MRC en retirent une compensation financière (MRC A, entrevue, 11 février 2019, municipalité A, entrevue, 25 février 2019 et municipalité B, entrevue, 29 mars 2019). Cette réflexion montre l'importance de prendre en considération les biens et services écosystémiques dans la fiscalité municipale. Toutefois, peu d'acteurs municipaux réalisent qu'ils peuvent eux-mêmes créer le marché et donc augmenter leur richesse foncière en optimisant la gestion de leur territoire (M-A, Guertin, entrevue, 2 avril 2019). Les évaluateurs fonciers sont déjà en mesure d'identifier la valeur des écosystèmes dans leurs évaluations. Les municipalités pourraient donc demander à leurs évaluateurs de décomposer la valeur d'un terrain en fonction des éléments qui s'y trouvent. Par exemple, un propriétaire dont le terrain comprend un milieu humide pourrait se voir accorder une baisse de taxation. En contrepartie, s'il choisit de remblayer ce milieu, ses taxes augmenteront (M-A, Guertin, entrevue, 2 avril 2019). Évidemment, l'implantation de cette façon de fonctionner nécessite beaucoup de courage politique et une certaine réticence de la part des élus municipaux est compréhensible. Mais, il apparaît intéressant de mentionner que le palier municipal a des outils à sa disposition pour qu'une plus grande importance soit accordée aux milieux naturels.

Enfin, ce frein soulève aussi la question de l'importance du développement pour les MRC et les municipalités. Il doit en effet y avoir une réflexion sur l'ampleur que devrait prendre le développement par rapport à la protection des milieux naturels et de l'environnement. Plusieurs personnes rencontrées ont mentionné que cette dynamique de financement complique l'intégration des enjeux environnementaux, car il devient plus complexe pour eux de défendre ces enjeux auprès des élus, qui ont parfois plus d'intérêt pour le développement immobilier (ministère B, entrevue, 22 mars 2019, municipalité A, entrevue, 25 février 2019 et municipalité B, entrevue, 29 mars 2019). Il s'agit donc d'un frein lié à la fois aux ressources financières, mais aussi au monde politique.

#### **5.1.6 Freins liés au travail collaboratif**

Le dernier frein qui a été identifié concerne les embûches qui peuvent être rencontrées lorsque des employés de divers paliers doivent collaborer en aménagement du territoire. D'abord, toutes les personnes rencontrées ont souligné l'importance de la personnalité des personnes impliquées dans l'aménagement du territoire (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019, ministère B, entrevue, 22 mars 2019, MRC A, entrevue, 11 février 2019, MRC B, entrevue, 27 mars 2019, municipalité A, entrevue, 25 février 2019, municipalité B, entrevue, 29 mars 2019). C'est-à-dire, que si les personnes qui collaborent ensemble reconnaissent les mêmes enjeux, y accordent autant d'importance et les comprennent de la même façon, il sera plus facile de les intégrer à un outil d'aménagement. Il peut s'agir d'une constatation évidente, mais il peut arriver que les paliers impliqués ne reconnaissent pas les mêmes enjeux, ce qui complique grandement le travail collaboratif.

Il apparaît donc que le fait de collaborer dans le travail d'intégration des enjeux environnementaux aux outils d'aménagement est important. Toutefois, ce travail est compliqué lorsque les paliers impliqués prennent des décisions sans se consulter (Manuel Mojica Vélez, Barrasa García et Espinoza Tenorio, 2018). Pour être optimale, l'intégration des enjeux environnementaux, particulièrement les enjeux régionaux comme les changements climatiques, la biodiversité, la connectivité et l'urbanisation, doit se faire en concertation avec les acteurs de tous les paliers politiques. De cette façon, les situations où des paliers adoptent des approches et des objectifs différents sont limitées et la cohérence est renforcée. De plus, le travail en silo est aussi apparu comme compliquant le travail collaboratif. En effet, les silos facilitent la définition des activités des organisations, mais ils rendent les interactions entre organisations encore plus complexes (Congreve et Cross, 2018). Il apparaît donc nécessaire d'éviter de travailler en silo, d'abord pour faciliter la coopération, mais aussi parce que l'environnement ne doit pas être considéré comme une

discipline à part. En effet, l'environnement devrait être perçu comme une trame de fond aux activités régionales et municipales. Cette dimension s'inscrit en réalité dans l'ensemble des secteurs d'un territoire.

Ensuite, selon plusieurs personnes rencontrées, le travail collaboratif est compliqué lorsque les différents paliers politiques impliqués tentent d'outrepasser leurs champs de compétence (ministère B, entrevue, 22 mars 2019, MRC B, entrevue, 27 mars 2019). Cette remarque a été faite particulièrement au sujet du gouvernement provincial qui peut avoir tendance à imposer certaines façons de faire aux milieux régionaux et municipaux (ministère B, entrevue, 22 mars 2019, MRC B, entrevue, 27 mars 2019). La logique de l'aménagement voudrait que le gouvernement définisse des orientations générales en la matière, que les MRC les traduisent et les adaptent en planification plus concrète et que les municipalités les appliquent notamment via des réglementations. Toutefois, dans la réalité, le gouvernement peut avoir tendance à dépasser la définition d'orientations générales et à imposer des mesures et des façons de faire que les MRC et municipalités peuvent avoir du mal à accepter. Il a par exemple été noté que les milieux régionaux et municipaux préfèrent que des orientations générales soient définies et que le choix des moyens leur revienne (ministère B, entrevue, 22 mars 2019 et MRC B, entrevue, 27 mars 2019). Lorsqu'un palier politique dépasse son champ de compétence, il crée de la frustration et de la résistance chez les autres paliers, ce qui complique le travail collaboratif.

Enfin, un enjeu concernant la communication entre experts a été soulevé (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019, ministère B, entrevue, 22 mars 2019 et MRC B, entrevue, 27 mars 2019). En effet, il a été relevé qu'une traduction entre les discours des experts d'un domaine spécifique doit être faite pour permettre aux experts en aménagement du territoire d'intégrer les enjeux environnementaux convenablement. Par exemple, le fait de transmettre la localisation spécifique d'une espèce menacée et ses besoins pour survivre ne permet pas nécessairement d'intégrer l'enjeu de protection des espèces menacées à un outil d'aménagement. Dans ce cas, le discours de l'expert en biologie au sujet d'une préoccupation environnementale doit être traduit pour que l'expert en aménagement puisse intégrer la préoccupation convenablement à son outil d'aménagement. Il y a donc une problématique dans la compréhension commune des enjeux et des préoccupations. Les discours scientifiques sont évidemment essentiels à la compréhension des enjeux, mais ceux-ci doivent être adaptés aux réalités des aménagistes et des urbanistes pour être traités de façon optimale. Les experts en environnement gagneraient donc à mieux connaître l'aménagement du territoire pour être en mesure de mieux exprimer leurs enjeux et s'assurer qu'ils soient mieux pris en compte dans l'aménagement du territoire.

## **5.2 Leviers**

Maintenant que les freins ont été présentés, les leviers de l'intégration d'enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement seront abordés. Il s'agit ici des éléments qui facilitent l'intégration des enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement du territoire.

### **5.2.1 Leviers politiques**

Comme il a été expliqué au point 5.1.1, la variable politique est déterminante dans l'aménagement du territoire, mais elle est aussi très inconstante. Les élus qui sont déjà sensibilisés aux enjeux environnementaux faciliteront grandement le travail d'intégration aux outils d'aménagement (MRC A, entrevue, 11 février 2019 et municipalité A, entrevue, 25 février 2019) et doivent être utilisés pour promouvoir ces enjeux auprès de leurs collègues. Les aménagistes peuvent bien sûr travailler à faire connaître les enjeux environnementaux de leur région, mais s'il y a un manque d'ouverture de la part des élus, alors le travail est nettement compliqué. La perception des enjeux environnementaux de la part des élus peut aussi grandement influencer le travail d'intégration (ministère B, entrevue, 22 mars 2019 et MRC A, entrevue, 11 février 2019). En effet, si les élus perçoivent l'enjeu comme étant important ou urgent, alors l'intégration aux outils d'aménagement se fera de façon plus complète et plus rapide. Il a aussi été noté que lorsqu'un enjeu environnemental est perçu comme pouvant avoir un impact sur la perception des élus par leur électorat, alors l'enjeu est traité plus rapidement (MRC A, entrevue, 11 février 2019). Ce constat souligne l'importance pour les élus de comprendre les conséquences des enjeux environnementaux sur la réalité sociopolitique de leurs électeurs et pas seulement les impacts environnementaux et économiques.

La participation du public a aussi été considérée comme un levier de l'intégration des enjeux environnementaux aux outils d'aménagement (municipalité A, entrevue, 25 février 2019). Évidemment, ce constat peut varier d'une population à l'autre, mais il a été noté que de plus en plus de citoyens souhaitent protéger l'environnement. D'ailleurs, des études montrent que le public se montre généralement plus favorable à la protection de l'environnement que les élus (Goxe, 2005). Donc, dans certains cas, les préoccupations environnementales du public ont pu servir d'argument pour convaincre les élus d'inclure certains enjeux dans leurs outils d'aménagement (municipalité A, entrevue, 25 février 2019). En plus, la participation du public est considérée comme un élément important de la réussite d'un projet d'aménagement. En effet, le fait d'intégrer l'ensemble des acteurs concernés par un projet dans la conception de celui-ci facilite grandement son acceptation. Il est donc non seulement facilitant de prendre

en considération les enjeux environnementaux qui touchent les citoyens, mais aussi d'inclure ces derniers dans la planification territoriale qui y est liée (Chiasson et Gauthier, 2017).

Une ouverture aux enjeux environnementaux en général a donc été remarquée chez les citoyens, mais aussi dans les instances politiques. Par exemple, au niveau des ministères, les autorités semblent de plus en plus ouvertes à travailler sur des enjeux environnementaux, même lorsqu'il ne s'agit pas de la mission première du ministère (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019). Les élus des MRC et des municipalités sont aussi plus ouverts et sont conscients que leur population y accorde plus d'importance (municipalité A, entrevue, 25 février 2019). Ainsi, plus d'attention est accordée à ces enjeux de la part de tous les acteurs, ce qui peut servir de levier pour les intégrer aux outils d'aménagement.

### **5.2.2 Leviers administratifs**

Tel que mentionné au point 5.1.2, les délais administratifs ont été généralement perçus comme provenant des ministères. Toutefois, dans une des rencontres avec un employé d'un ministère, il a aussi été rapporté qu'il est possible d'avoir un impact dans la réduction des délais. En effet, les fonctionnaires peuvent mettre en place des procédures pour limiter les pertes de temps dans l'avancement d'un dossier (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019). Ainsi, certaines difficultés administratives peuvent être contournées. Bien sûr, les enjeux administratifs liés à la structure gouvernementale sont nombreux et parfois complexes, mais il est parfois possible d'en limiter les impacts sur les autres paliers impliqués dans l'aménagement.

Ensuite, au palier municipal, il a été remarqué que la collaboration entre les services facilite la prise de décision en plus de limiter les enjeux administratifs (municipalité A, entrevue, 25 février 2019). Des rencontres interservices permettent par exemple de voir venir les problèmes potentiels et peuvent donc faciliter l'arrimage entre départements. Les enjeux administratifs sont donc limités puisque les départements peuvent collaborer en amont de la mise en place d'un nouveau projet. Ainsi, les enjeux administratifs peuvent être limités par le travail collaboratif. Il doit toutefois être noté que la grosseur d'une organisation entre aussi en ligne de compte dans les défis de nature administrative. Les ministères étant des organisations beaucoup plus grosses et complexes que les MRC et municipalités, il apparaît normal que leurs structures administratives soient aussi plus complexes.

### 5.2.3 Leviers légaux

En ce qui concerne les leviers légaux, la LAU est apparue comme facilitant le travail en aménagement du territoire, étant donné qu'elle clarifie les responsabilités de chaque acteur impliqué (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019). En effet, un cadre légal clair permet de mettre des balises sur les rôles et les attentes de chacun (ministère B, entrevue, 22 mars 2019). De plus, comme certains délais sont aussi identifiés dans la LAU, le travail peut être facilité, encore une fois parce que les attentes sont clarifiées (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019). Le cadre légal est donc perçu comme facilitant le travail et même si pour certains il serait souhaité que la LAU soit mise à jour ou adaptée à la réalité de certaines régions (MRC A, entrevue, 11 février 2019), plusieurs ont reconnu l'importance que des balises soient identifiées dans une loi (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019 et ministère B, entrevue, 22 mars 2019).

La même constatation a été faite au niveau du palier municipal : Plus la réglementation municipale est claire, plus les attentes sont claires elles aussi et plus le travail collaboratif est simplifié. Une des municipalités rencontrées a par exemple modifié son règlement sur les demandes de services municipaux qui fait en sorte que si un promoteur souhaite faire installer un égout et l'aqueduc sur son terrain, il doit se conformer au SAD (municipalité A, entrevue, 25 février 2019). Une grille de critère est remplie pour chaque projet par un employé de la Ville, permettant au promoteur de voir exactement ce qu'il doit modifier le cas échéant (municipalité A, entrevue, 25 février 2019). En sachant clairement ce qu'il est permis ou non de faire, les promoteurs peuvent plus facilement adapter leurs projets pour les rendre conformes. Les frustrations sont donc évitées, car les attentes sont claires. De plus, la ville et le promoteur sont gagnants, car, le développement peut se faire, mais dans des conditions qui permettent de garantir la protection de l'environnement.

Enfin, il a été constaté par les MRC et le milieu municipal que les lois provinciales peuvent servir de levier pour intégrer plus d'enjeux environnementaux. En effet, lorsqu'une loi concernant un enjeu environnemental est adoptée, les MRC et les municipalités doivent s'y conformer. Il s'agit donc d'un argument majeur pour convaincre les élus d'intégrer ces enjeux aux outils d'aménagement (MRC A, entrevue, 11 février 2019, MRC B, entrevue, 27 mars 2019 et municipalité B, entrevue, 29 mars 2019). C'est le cas de la Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques qui exigent que ces milieux soient identifiés et qu'un plan de conservation soit produit par chaque MRC. Bien que plusieurs personnes rencontrées l'aient critiqué, il a été reconnu qu'elle permet de faire avancer les MRC et les

municipalités vers une meilleure protection de ces milieux (MRC A, entrevue, 11 février 2019 et MRC B, entrevue, 27 mars 2019).

#### **5.2.4 Leviers informationnels**

L'accès aux ressources en informations qu'elles soient de nature biologique, légale ou géomatique, a été considéré par toutes les personnes rencontrées comme étant un levier important, car elle facilite la prise de décision (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019, ministère B, entrevue, 22 mars 2019, MRC A, entrevue, 11 février 2019, MRC B, entrevue, 27 mars 2019, municipalité A, entrevue, 25 février 2019 et municipalité B, entrevue, 29 mars 2019). La présence de ressources géomatiques dans ces organisations a été considérée comme primordiale pour pouvoir identifier les enjeux environnementaux et pour déterminer les bonnes mesures à prendre pour protéger les milieux naturels. Il a aussi été mentionné que les organisations qui ne possèdent pas de spécialistes en géomatiques ont plus de mal à intégrer des enjeux environnementaux à leurs outils d'aménagement (ministère B, entrevue, 22 mars 2019 et MRC A, entrevue, 11 février 2019).

Ensuite, le partage des ressources en information entre les paliers permet aussi de faciliter l'intégration des enjeux environnementaux. Il a en effet été noté que lorsque les ministères peuvent partager des informations avec les MRC et les municipalités, leurs préoccupations peuvent alors être mieux intégrées aux outils d'aménagement (ministère A, entrevue, 24 janvier 2019). Dans le même ordre d'idée, le fait de faire partie de la CMM a été considéré comme facilitant le partage d'information (MRC A, entrevue, 11 février 2019 et MRC B, entrevue, 27 mars 2019). La CMM possède en effet beaucoup de ressources en informations et d'employés pour venir en aide aux MRC et municipalités. Leur collaboration permet d'orienter le milieu régional vers une plus grande proactivité en matière d'environnement (MRC B, entrevue, 27 mars 2019). Il apparaît donc que le partage d'information est important dans prise en considération d'enjeux environnementaux.

Aussi, il a été noté que plus de départements existent au sein d'une organisation, plus le partage d'information est facilité (municipalité A, entrevue, 25 février 2019 et municipalité B, entrevue, 29 mars 2019). Par exemple, pour une personne travaillant pour une municipalité possédant un département en environnement, en ingénierie, en géomatique et en droit il sera beaucoup plus facile et rapide d'obtenir des réponses à ses questions que si elle doit consulter des spécialistes à l'externe. La prise de décision et le travail collaboratif sont donc facilités.

### **5.2.5 Leviers liés aux ressources financières et humaines**

Au point 5.1.5, il a été expliqué que les ressources financières et humaines ne sont pas perçues comme un enjeu majeur en aménagement du territoire. En effet, il a été reconnu que plus de ressources sont généralement favorables à l'intégration de plus d'enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement, mais que les personnes travaillant pour les organisations rencontrées considèrent qu'ils ont des ressources suffisantes. À l'exception de l'enjeu du financement des municipalités, il apparaît que cette variable n'est pas un enjeu majeur.

### **5.2.6 Leviers liés au travail collaboratif**

Un des freins liés au travail collaboratif qui a été mentionné dans la section 5.1.6 concernait l'importance que chaque palier politique respecte ses champs de compétence. Il apparaît en effet important pour les relations entre paliers que chacun d'entre eux respecte le cadre qui lui est attribué. De plus, lorsque les personnes impliquées font preuve de proactivité et d'ouverture envers les préoccupations de chacun et que la communication est facile, alors le travail collaboratif est grandement facilité. Il a aussi été noté que des rencontres plus fréquentes, où les personnes travaillant en aménagement sur un même territoire peuvent échanger sur leurs préoccupations, contribuent à améliorer les relations de travail (ministère B, entrevue, 22 mars 2019 et MRC B, entrevue, 27 mars 2019). Donc, lorsqu'un bon lien de confiance existe entre les paliers, alors les préoccupations de chacun sont plus faciles à consolider (Manuel Mojica Vélez, Barrasa García et Espinoza Tenorio, 2018).

Ensuite, il a été mentionné que l'intégration des paliers politiques en amont de la prise de décision est préférable pour faciliter le travail collaboratif. En effet, il arrive que des décisions soient prises par le gouvernement en matière d'aménagement du territoire sans que les MRC et les municipalités de soient consultées (MRC A, entrevue, 11 février 2019 et MRC B, entrevue, 27 mars 2019). C'est le cas par exemple de l'adoption du projet de loi concernant les milieux humides et hydriques pour lequel le gouvernement a produit un projet qu'il a ensuite invité les MRC et municipalité à commenter. Il aurait été souhaité de les inclure plus tôt dans le processus de façon à pouvoir tenir réellement compte de leurs préoccupations et de leurs réalités. Par exemple, une consultation en amont de la rédaction du projet de loi aurait pu permettre aux MRC de s'exprimer sur le sujet et ainsi d'informer les législateurs de leurs préoccupations.

Enfin, quelques personnes rencontrées ont souligné l'importance d'inclure le MAMH dans le travail collaboratif. Pour les MRC et les municipalités, le MAMH peut intervenir comme facilitateur avec les



ministères (ministère B, entrevue, 22 mars 2019, MRC B, entrevue, 27 mars 2019 et municipalité A, entrevue, 25 février 2019). Étant donné que les ministères ont des attentes et des préoccupations parfois opposées, notamment lorsque vient le temps d'appliquer les OGAT, certaines MRC et municipalités peuvent se retrouver dans une situation où elles doivent décider quelles OGAT ou préoccupations appliquer. C'est à ce moment que le MAMH peut intervenir pour faciliter le travail collaboratif entre les ministères et les instances régionales et municipales. Le MAMH est donc perçu comme une courroie de transmission entre le gouvernement et les MRC et municipalités. Ce rôle permet ainsi de concilier les attentes des ministères en plus de diriger les MRC et municipalités vers une prise de décision mieux éclairée.

L'analyse présentée aux chapitres 4 et 5 a donc fait ressortir plusieurs éléments venant bloquer ou faciliter l'intégration des enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement. À titre de rappel, l'analyse des SAD de la MRC Les Moulins et De L'Assomption présentée au chapitre 4, a fait ressortir l'importance d'inclure les enjeux environnementaux dès l'établissement de la vision stratégique, de bien connaître son territoire pour être en mesure d'identifier les enjeux environnementaux les plus pertinents et de les détailler suffisamment pour qu'ils soient pris en considération dans les affectations choisies au SAD. Maintenant, le tableau 5.1 vise à faire un résumé des principaux freins et leviers qui ont été identifiés grâce aux entrevues et aux recherches.

**Tableau 5.1 Récapitulatif des freins et des leviers de l'intégration d'enjeux environnementaux aux outils d'aménagement du territoire.**

Freins	Leviers
<b>Politique</b>	
Mauvaise compréhension et perception de la part des élus des enjeux environnementaux	Bonne compréhension et perception de la part des élus des enjeux environnementaux
Importance faible accordée aux enjeux environnementaux par les élus	Importance haute accordée aux enjeux environnementaux par les élus
Manque de cohérence dans la vision de l'aménagement	Participation du public
Centralisation du pouvoir	
<b>Administratif</b>	
Longueur des délais	Collaboration entre les équipes
Complexité de la bureaucratie ministérielle	Flexibilité dans les processus et les délais
Échéances courtes	
<b>Légal</b>	
Rigidité de l'application du cadre légal	Clarification des rôles et des attentes des acteurs impliqués
	Intégration d'enjeux environnementaux dans les lois provinciales
<b>Informationnel</b>	
Accès aux informations légales en aménagement du territoire	Disponibilité de l'information
	Partage de l'information
<b>Ressources humaines et financières</b>	
Connaissance de l'aménagement du territoire dans les ministères	Plus il y a de ressources financières et humaines plus le travail est facilité
Financement des municipalités	
Définition et perception du développement territorial par les élus	
<b>Travail collaboratif</b>	
Non-respect des champs de compétence de chacun	Respect des champs de compétence de chacun
Communication entre experts	Intégration de tous les paliers politiques en amont de la prise de décision
Personnalités des personnes qui collaborent entre elles	Présence du MAMH comme arbitre
	Lien de confiance entre les paliers politiques

Il est à noter que ces freins et leviers identifiés ne représentent pas une liste exhaustive. Ils sont représentatifs des réalités des personnes rencontrées lors des entrevues ainsi que des SAD analysés au chapitre 4 et non pas de tous les acteurs impliqués dans l'aménagement du territoire au Québec. Bien que les faits rapportés par les personnes interviewées aient été appuyés par des recherches dans la littérature, il s'agit d'un travail exploratoire qui pourra être approfondi par d'autres entrevues, notamment avec des élus, et recherches.

Toutefois, les analyses des chapitres 4 et 5 font ressortir des conclusions intéressantes et, dans l'optique de pouvoir proposer des recommandations, une série de problématiques prioritaires a été identifiée. Il s'agit des éléments qui sont revenus le plus souvent lors des entrevues et qui apparaissent comme étant les plus importants. Bref, ce sont des enjeux pour lesquels des solutions devraient être mises de l'avant en priorité, de façon à faciliter le travail d'intégration d'enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement :

- La compréhension des enjeux environnementaux par les élus et les décideurs politiques
- La cohérence dans la vision de l'aménagement du territoire
- La centralisation du pouvoir
- La perception du développement
- La collaboration

Puisqu'il s'agit des problématiques les plus reconnues par les acteurs impliqués en aménagement du territoire, les recommandations présentées au prochain chapitre seront basées sur celles-ci.

## **6. RECOMMANDATIONS**

À la lumière de l'analyse qui a été présentée, des recommandations en lien avec les cinq problématiques énumérées au chapitre précédent seront formulées. Ces recommandations s'adressent à tous les paliers politiques impliqués en aménagement du territoire. Par paliers politiques, il est entendu les ministères, les MRC et les municipalités, que ce soit les élus, les fonctionnaires ou les professionnels. Aussi, il est à rappeler que cet essai porte sur le territoire de la CMM. Les recommandations ont donc été pensées en lien avec un contexte urbanisé et à forte densité. Enfin, les recommandations ont été relues et commentées par certains des professionnels rencontrés en entrevue pour assurer une cohérence avec leurs propos et leurs réalités.

### **6.1 Pour favoriser la compréhension des enjeux environnementaux par les élus**

Il a été constaté que la compréhension des enjeux environnementaux par les élus est essentielle pour qu'ils soient en mesure de prendre les bonnes décisions. Le rôle du professionnel, que ce soit dans un ministère, une MRC ou une municipalité est ici important, car il peut servir de communicateur sur ces enjeux à ses élus ou ses gestionnaires. S'il a les ressources et les capacités, le professionnel doit être en mesure d'expliquer les conséquences de ces enjeux sur le milieu et la population ainsi que les solutions à la disposition des élus pour les contrer. Il apparaît aussi important que les professionnels informent leurs élus sur les outils, les enjeux et les contraintes existants en aménagement du territoire. En effet, pour passer de la compréhension à l'action, les élus doivent non seulement être capables de décrire l'enjeu, mais aussi d'identifier les moyens à leur disposition pour le contrer. Ces enjeux doivent donc être contextualisés en termes d'aménagement du territoire pour permettre aux élus de réfléchir à leurs causes sous-jacentes et d'identifier de nouvelles orientations possibles. Pour atteindre ce niveau de compréhension, les enjeux environnementaux doivent donc être expliqués aux élus de façon à ce qu'ils puissent les mettre en contexte avec leur réalité (sociodémographique, environnemental, économique, etc.). Un spécialiste en communication scientifique pourrait même s'avérer essentiel pour permettre une compréhension approfondie des enjeux et faciliter la prise de décision (Van Kerkhoff et Lebel, 2006).

Ensuite, les élus doivent comprendre l'importance d'inclure des enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement. Encore une fois, le rôle du professionnel de l'aménagement du territoire est ici essentiel. La formation des élus et des gestionnaires au sujet de l'aménagement du territoire leur permettra de mieux comprendre la relation entre aménagement et environnement ainsi que de prendre conscience du rôle de ces outils sur la protection de l'environnement. Par exemple, lorsqu'il est question de la protection

des milieux naturels, la planification territoriale est essentielle, car elle permet de réduire l'écart entre protection et dégradation du territoire (Yazici Gökmen et Zeren Gülersoy, 2018). En effet, pour conserver efficacement ces milieux, un exercice de planification permettant entre autres d'identifier les zones à protéger, le contexte biologique et socio-économique, les parties prenantes impliquées, les cibles à atteindre et les moyens à appliquer, doit être fait (Yazici Gökmen et Zeren Gülersoy, 2018). Sans ce type d'exercice, les chances d'atteindre les objectifs de conservation sont minimales. Il apparaît donc que pour être en mesure de bien protéger les milieux naturels et pour contrer les impacts des enjeux environnementaux en général, une planification stratégique est nécessaire. Car, si l'aménagement du territoire a un impact important sur l'environnement et que la planification est nécessaire pour garantir la protection des milieux naturels, il est alors primordial que les enjeux environnementaux soient inclus aux outils d'aménagement. Autrement, ces enjeux ne seront traités que partiellement et en silo, car ils n'auront pas été intégrés à une vision d'ensemble du territoire.

## **6.2 Pour renforcer la cohérence dans la vision de l'aménagement du territoire**

Bien que ce processus soit déjà enclenché, il apparaît nécessaire de rappeler l'importance de renouveler les OGAT. À titre de rappel, les OGAT représentent la base de l'aménagement du territoire, puisque l'ensemble des autres documents d'aménagement s'appuient sur elles et doivent s'y conformer. Il s'agit en quelque sorte de l'expression de ce que devrait devenir le territoire québécois selon le gouvernement. Ayant été rédigées en majorités avant 2005, les OGAT actuelles ne sont plus adaptées aux réalités régionales et municipales et aux nouveaux enjeux territoriaux de la société québécoise. Par exemple, plus d'enjeux environnementaux devraient y être intégrés. Ainsi, pour renforcer la cohérence avec la réalité québécoise d'aujourd'hui, une révision des OGAT est primordiale.

En lien avec le renouvellement des OGAT, il s'agit d'une occasion importante pour renforcer la cohérence dans l'application de celles-ci. En effet, une fois définies, les OGAT sont ensuite divisées en critères que les ministères utilisent pour évaluer la conformité des SAD aux OGAT. Comme l'a montré l'analyse au chapitre 5, les MRC et municipalités remarquent que deux ministères peuvent donner des commentaires contradictoires au sujet de la concordance d'un SAD aux OGAT. Dans cette situation, elles se voient coincées entre deux interprétations d'une vision qui se veut pourtant commune (Alliance Ariane, 2017). Pour remédier à cette situation, les ministères devraient collaborer à la rédaction des OGAT pour favoriser une meilleure cohésion et devrait travailler à renforcer la concertation lors de l'évaluation de la conformité des SAD aux OGAT. De plus, pour faciliter encore plus l'utilisation des OGAT, les critères permettant aux

ministères d'évaluer la concordance aux OGAT devraient être transmis aux MRC et municipalités. Ces dernières pourraient donc savoir exactement ce qui est attendu d'elles.

Dans le même ordre d'idée, la collaboration entre les ministères devrait être plus fréquente. Il apparaît en effet qu'un des principaux obstacles pour résoudre des problèmes d'envergure, comme les enjeux environnementaux, est la compartimentation du savoir et des responsabilités sectorielles (Reyers et al., 2010). Bien que l'environnement et l'aménagement du territoire soient des domaines qui touchent les missions et mandats de presque tous les ministères de la province, ils sont encore traités en silo. Ainsi, les milieux humides relèvent du MELCC, l'urbanisation du MAMH, la protection des espèces menacées du MFFP et le transport collectif du ministère des Transports. Pourtant, il s'agit d'enjeux qui dépassent la division sectorielle de l'administration publique. Ainsi, les ministères dont les missions touchent des enjeux environnementaux auraient avantage à se rencontrer plus souvent pour harmoniser leurs préoccupations et les solutions à préconiser. Cette collaboration permettrait de mieux appliquer les OGAT et de transmettre un message plus uniforme aux milieux régionaux et municipaux.

À ce sujet, il apparaît aussi important de repositionner le MAMH comme point stratégique dans l'aménagement du territoire. Étant donné qu'il s'agit du ministère responsable de l'aménagement, il est le point de rencontre entre le milieu ministériel et les milieux régionaux et municipaux. Que ce soit entre deux ministères ou entre un ministère et une MRC, il est important que le travail collaboratif soit chapeauté par une entité capable de faire le pont entre ces réalités. Il a d'ailleurs été proposé « qu'un aménagiste en chef soit officiellement chargé d'assurer cette activité d'évaluation des actions gouvernementales et de leur cohérence » (Gérardin et Robin, 2012). Ce travail pourrait être fait par le MAMH puisqu'il est déjà responsable de l'aménagement du territoire. À condition que ce travail soit fait de façon éthique et indépendante des pressions politiques. Mais, l'idée d'avoir une instance administrative responsable de garantir la cohérence à travers toutes les activités de l'État est pertinente. Pour ajouter à cette idée, il serait à propos que chaque ministère possède une unité dédiée à l'aménagement du territoire. En ayant des instances dédiées à la cohérence dans l'aménagement du territoire, les communications entre ministères seraient facilitées. En plus de quoi, les décisions et les activités de l'État seraient plus cohérentes.

Enfin, pour faciliter l'inclusion des enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement, il est primordial que les préoccupations environnementales soient intégrées dès la planification stratégique. Tel

que mentionné précédemment, sans planification stratégique la protection des milieux naturels risque d'être incohérente et inefficace (Yazici Gökmen et Zeren Gülersoy, 2018). Aussi, l'analyse du chapitre 4 a montré que lorsqu'une MRC inclut les enjeux environnementaux dans sa vision stratégique, ceux-ci sont mieux reflétés à travers tout le SAD. La MRC de L'Assomption a en effet respecté ce principe et les enjeux environnementaux inclus dans son SAD étaient plus nombreux et intégrés plus adéquatement que la MRC Les Moulins, qui n'avait pas intégré d'enjeux environnementaux dans son énoncé de vision stratégique. Ces enjeux doivent se retrouver dans les premières étapes de planification et être bien définis pour découler dans les affectations, les usages prévus et les règlements. Encore une fois, il apparaît que les élus doivent être conscientisés à l'importance d'inclure ces enjeux le plus tôt possible dans la planification. Lorsqu'ils sont intégrés trop tard, la portée des actions et la cohérence avec le milieu et le reste de la vision stratégique sont souvent limitées. La dimension environnementale doit en effet être perçue comme une trame de fond pour les actions de l'ensemble de la MRC ou la municipalité et non pas comme un silo distinct.

### **6.3 Pour contrer une trop grande centralisation du pouvoir**

Encore au sujet des OGAT, il apparaît important que celles-ci retrouvent leur fonction première. C'est-à-dire, qu'elles doivent servir à orienter l'aménagement du territoire et non pas à le définir en détail à la place des MRC et municipalités. En effet, lors des entrevues, des professionnels du milieu régional et municipal ont mentionné qu'il arrive que le gouvernement outre passe son champ de compétence en imposant des façons de faire lorsqu'il interprète les OGAT. Pourtant la fonction première des OGAT est de définir un cadre, présentant le fil conducteur que devrait prendre l'aménagement du territoire, tout en respectant les moyens employés par les MRC et municipalités pour appliquer ce cadre. Tel que mentionné précédemment, une instance administrative responsable de garantir la cohérence à travers toutes les activités de l'État en matière d'aménagement du territoire pourrait aussi permettre de s'assurer que les avis émis dans le cadre du processus d'évaluation de la conformité des SAD aux OGAT respectent ces principes. C'est-à-dire, que cette instance servirait à exercer une certaine forme de contrôle sur la portée des avis émis, en les limitant à leur fonction principale, soit le cadre général de l'aménagement du territoire plutôt que les moyens précis. D'ailleurs, les principes du développement durable rappellent, dans le principe de subsidiarité, l'importance pour les paliers politiques de rester dans leurs champs de compétences. En effet, « les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité » en plus de quoi « une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée [...] » (*Loi sur le développement durable*, art. 6). Non seulement le respect du principe de subsidiarité facilite le

travail collaboratif entre les paliers politiques, mais il permet aussi aux MRC et municipalités de se montrer créatives dans leur façon de traiter leurs enjeux environnementaux.

Ensuite, un point de contentieux important réside dans le manque de connaissance de la part des unités centrales des ministères, des réalités régionales et municipales. En effet, une meilleure connaissance des réalités régionales de la part des fonctionnaires travaillant dans les unités centrales permettrait de limiter la centralisation du pouvoir. Les échanges et les liens de confiance seraient plus grands et la collaboration s'en verrait facilitée. En effet, dans les systèmes polycentriques, où le pouvoir est réparti également, la collaboration et les partenariats sont facilités. Au contraire, dans des systèmes où le pouvoir est réparti inégalement, la prise de décision et son application deviennent complexes et perdent de leur efficacité (Manuel Mojica Vélez, Barrasa García et Espinoza Tenorio, 2018). Donc, lorsque les unités centrales des ministères tentent de centraliser le pouvoir, parce qu'ils connaissent mal le potentiel et la réalité des régions et MRC, ils compliquent le travail collaboratif et réduisent l'efficacité de l'application des décisions.

De plus, il apparaît aussi bénéfique d'inclure plus tôt les MRC et municipalités dans la prise de décision. Actuellement, il est plus fréquent que le gouvernement demande aux MRC et municipalités de commenter une décision, plutôt que de les inclure dès l'étape de la prise de décision. Pourtant, pour garantir une meilleure acceptation et implantation des décisions, la participation de tous les paliers concernés est essentielle. En effet, le *co-management* renforce les *feed-back*, améliore la production d'informations, renforce la collaboration et permet de prendre en considération les objectifs et contraintes de chacun (Olsson, Folke et Hahn, 2004). Il est donc plus favorable d'utiliser cette approche que la méthode *top down*, car la réalité régionale sera mieux prise en considération de cette façon.

#### **6.4 Pour changer la perception du développement**

Le développement, généralement économique et immobilier, a été perçu comme un frein important à l'intégration des enjeux environnementaux. Il apparaît ainsi important pour les élus, avec l'aide d'experts, d'être en mesure d'identifier la limite à laquelle la capacité de support des écosystèmes sera atteinte et de mettre en place des actions pour ne pas la dépasser. Le principe M de la *Loi sur le développement durable* est ici rappelé : « Les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité » (*Loi sur le développement durable*, art. 6). Il s'agit donc de se questionner sur l'avenir du territoire et sur ce qui devrait être priorisé en matière de développement. L'analyse des chapitres 4 et 5 montre qu'il y a une difficulté de la part de tous les paliers à développer une



vision commune de l'aménagement du territoire. Une vision non partisane, à long terme et qui prend en considération les dimensions environnementale, économique, mais aussi sociale, de ce qu'est le développement. Car, sans planification stratégique cohérente et réfléchie, il est difficile de protéger les milieux naturels (Yazici Gökmen et Zeren Gülersoy, 2018). Donc, puisque la protection de l'environnement part de la vision stratégique, et que cette dernière est influencée par la conception du développement par les élus, il est essentiel de revoir l'importance accordée au développement par les élus.

Pour changer la perspective des élus à propos du développement, il pourrait être intéressant de modifier la fiscalité municipale. Ce mode de financement semble effectivement avoir beaucoup d'influence sur le raisonnement des élus lorsqu'ils doivent prendre des décisions concernant la protection des milieux naturels. Il pourrait être pertinent d'accorder une valeur monétaire aux milieux naturels que les municipalités décident de protéger. Ces milieux seraient en conséquence perçus comme un gain plutôt qu'une perte. Toutefois, il est à noter que la fiscalité municipale a souvent été nommée comme étant la cause de l'étalement urbain et de ses impacts sur l'environnement. Mais, de nombreuses autres raisons peuvent expliquer ce phénomène : le prix généralement plus bas des maisons en banlieue, la multiplication des routes et autoroutes qui encourage l'utilisation de l'auto, etc. (Thompson, 2013). Comme les causes de l'étalement urbain sont multiples, les solutions le sont aussi. Ainsi, il est effectivement proposé de modifier la fiscalité municipale, mais d'autres solutions, qui ne seront pas abordées dans cet essai par souci de concision, pourraient aussi être mises de l'avant.

### **6.5 Pour favoriser une collaboration proactive entre les paliers politiques**

Selon Reyers et al., trois principaux obstacles s'imposent dans la résolution de problèmes complexes comme les enjeux environnementaux : la complexité des problèmes eux-mêmes, la compartimentation du savoir et des responsabilités sectorielles et l'échec de la collaboration entre scientifiques, professionnels, décideurs et autres parties prenantes (Reyers et al., 2010). Comme il n'est pas possible de simplifier les problèmes environnementaux, il semblerait nécessaire de travailler à éliminer le travail en silo et à améliorer la collaboration. Ainsi, des rencontres plus nombreuses et plus fréquentes entre les paliers politiques impliqués en aménagement du territoire devraient être prévues. Dans ces paliers sont inclus les décideurs, mais aussi les gestionnaires, les fonctionnaires et les professionnels. Que ce soit pour des problèmes spontanés, pour discuter des problématiques environnementales liées à une région, ou pour développer des mesures et des outils favorisant la protection des milieux naturels, il est important que les échanges soient facilités et en continu. Plus encore, les mécanismes de communication doivent

être institutionnalisés pour garantir des échanges proactifs. De cette façon, la prise en considération de plus de préoccupations et de points de vue pourra être incluse dans les outils d'aménagement et les solutions seront plus faciles à implanter.

Toujours dans l'optique de maintenir les canaux de communication et de faciliter la collaboration, il est important de favoriser l'échange de données et d'informations. Les ministères détiennent des données géomatiques qu'il est complexe de transmettre aux MRC et municipalités pour des raisons légales et administratives. Toutefois, ce partage est primordial pour permettre au milieu régional d'intégrer les enjeux environnementaux aux outils d'aménagement. En effet, les connaissances territoriales ont un impact positif sur les processus décisionnels en plus de faciliter l'intégration d'enjeux environnementaux aux outils d'aménagement et la conservation des milieux naturels sur le long terme (Zwirowicz-Rutkowska et Michalik, 2016). Des processus facilitant le partage d'informations doivent donc être mis en place. Ceci permettra aux MRC et municipalités de mieux protéger les milieux à haute valeur écologique en plus d'encourager la collaboration.

Enfin, il est important de favoriser de meilleurs échanges entre les experts en environnement et en aménagement. Les spécialistes ne perçoivent pas leur champ d'expertise de façon neutre. En effet, leur compréhension est teintée de leurs expériences et leurs conceptions du monde (Paré, 2014). Ainsi, lorsque des experts de domaines et de perspectives différents se rencontrent, il peut y avoir une difficulté à s'entendre sur les priorités et les solutions à mettre en place. Une meilleure compréhension du travail de ces experts permet de faciliter l'intégration des enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement. Une partie de la solution pourrait être que le MAMH fournisse plus de soutien et de formations pour les professionnels d'autres ministères travaillant en aménagement du territoire et que les experts en aménagement du MAMH soient plus sensibilisés aux enjeux environnementaux. Il apparaît en effet que les experts en aménagement doivent comprendre les enjeux environnementaux et que les experts en environnement doivent comprendre comment se traduisent ces enjeux dans les outils d'aménagement. De cette façon, la communication est améliorée et la compréhension commune des enjeux et de leur solution est renforcée.

## CONCLUSION

L'aménagement du territoire joue un rôle essentiel dans la protection de l'environnement. En effet, une planification territoriale qui tient compte de l'environnement permettra de limiter les impacts des pressions anthropiques sur le milieu. De plus, une telle planification permet d'orienter les choix des décideurs politiques vers des pratiques plus environnementales. Lorsque les enjeux environnementaux ne sont pas intégrés à la planification territoriale, il devient plus complexe de les traiter. Effectivement, la prise de décision n'est pas toujours cohérente avec le milieu et la connaissance de l'environnement se voit limitée.

Pour être traités de façon complète et intégrée, les enjeux environnementaux des milieux urbanisés doivent donc être intégrés aux outils d'aménagement. En effet, ces outils permettent aux parties prenantes impliquées de faire le point sur l'état des enjeux environnementaux sur leur territoire, de développer une vision commune par rapport à ceux-ci et d'identifier des pistes de solution pour en limiter les conséquences. De plus, en intégrant ces enjeux aux outils d'aménagement, les MRC et municipalités évitent de les traiter en silo. C'est-à-dire qu'ils sont intégrés au contexte et aux autres enjeux que rencontrent les MRC et municipalités plutôt que d'être traités comme une discipline à part. Ainsi, l'intégration des enjeux environnementaux aux outils d'aménagement est nécessaire pour les inscrire dans une vision stratégique et une planification à long terme, pour les mettre en relation avec les autres enjeux des MRC et municipalité et pour les sortir d'une perspective sectorielle.

L'essai a atteint son objectif principal, soit d'identifier les freins et les leviers de l'intégration d'enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement du territoire. Autrement dit, qu'est-ce qui fait en sorte que certains enjeux environnementaux sont intégrés aux outils d'aménagement et d'autres pas et comment en intégrer davantage ? Pour répondre à ces questions, il a d'abord été identifié au chapitre 1, les principaux enjeux environnementaux qui touchent les milieux urbanisés. Il était effectivement nécessaire de commencer par décrire la réalité de ces milieux, puisque l'essai porte sur le territoire de la CMM. Ce premier chapitre a permis de faire ressortir que six principaux enjeux touchent les milieux urbanisés au Québec : la densification, la fragmentation d'habitat, la perte de biodiversité, les espèces exotiques envahissantes, les changements climatiques et les îlots de chaleur. Bien sûr, d'autres enjeux touchent les milieux urbains au Québec, mais ces six enjeux apparaissent comme étant les plus fréquents et ceux pour lesquels l'aménagement du territoire est le plus important. Ensuite, une présentation du cadre politico-légal de l'aménagement du territoire a été faite au chapitre 2. Il est effectivement apparu

que l'aménagement du territoire est encadré par des lois, plus particulièrement la LAU, mais aussi par des dynamiques politiques entre les paliers politiques impliqués. Dans ce chapitre, les concepts d'échelle de planification, d'OGAT et de vision stratégique ont été expliqués. Puis, les différents outils d'aménagement soient le SAD, le plan et les règlements d'urbanisme, ainsi que d'autres politiques régionales et municipales ont été décrits. Au chapitre 3, la méthodologie utilisée pour identifier les freins et les leviers de l'intégration d'enjeux environnementaux aux outils d'aménagement a été présentée. D'abord, la façon dont deux SAD ont été comparés pour faire ressortir comment sont intégrés les enjeux environnementaux a été expliquée. Puis, la méthode d'entrevue avec les professionnels de l'aménagement du territoire a été décrite. Ensuite, une comparaison entre les SAD des MRC Les Moulins et de L'Assomption a été faite. Il s'agissait de faire ressortir, en fonction de critères déterminés au chapitre 3, les différences dans la façon dont ces deux MRC ont choisi d'intégrer les enjeux environnementaux à leur SAD. La comparaison a permis de constater que lorsque les MRC n'intègrent pas de préoccupations environnementales dans leur énoncé de vision stratégique, ces enjeux ressortent beaucoup moins à travers tout le SAD. Effectivement, il est primordial d'intégrer les enjeux environnementaux dans la vision stratégique, sans quoi les objectifs, les affectations et les usages ne tiendront pas compte de ces enjeux. Le chapitre 5, dans lequel les entrevues et des recherches dans la littérature scientifique ont permis de faire ressortir les freins et les leviers de l'aménagement du territoire, est venu compléter l'analyse du chapitre 4. Dans ce chapitre, les réponses des professionnels de l'aménagement du territoire aux questions d'entrevues ont permis d'identifier que les freins et les leviers de l'intégration des enjeux environnementaux aux outils d'aménagement peuvent être politiques, administratifs, légaux, informationnels, liés aux ressources humaines et financières ou liés au travail collaboratif. De nombreux freins et leviers ont été énoncés, mais l'analyse des chapitres 4 et 5 a permis de faire ressortir que cinq problématiques principales font en sorte qu'il peut être complexe d'intégrer des enjeux environnementaux aux outils d'aménagement : la compréhension des enjeux environnementaux par les élus et les décideurs politiques, la cohérence dans la vision de l'aménagement du territoire, la centralisation du pouvoir, la perception du développement par les élus et la collaboration entre les paliers politiques impliqués en aménagement du territoire. Enfin, le chapitre 6 a permis de présenter des recommandations en lien avec ces cinq problématiques. Ces recommandations s'adressent aux élus, fonctionnaires et professionnels de tous les paliers politiques impliqués en aménagement du territoire. Elles visent à améliorer la compréhension des élus des enjeux environnementaux, à renforcer la cohérence dans les différentes visions de l'aménagement du territoire, à limiter la centralisation du pouvoir, à faire évoluer la perception du développement des élus vers une perception qui tient compte des variables sociales et environnementales et à améliorer la collaboration entre les paliers politiques.

La réflexion présentée dans cet essai montre l'importance de la variable politique dans l'aménagement du territoire. En effet, ce sont d'abord et avant tout les décideurs politiques qui ont un impact sur la planification territoriale. Pour améliorer l'intégration des enjeux environnementaux dans les outils d'aménagement, il est d'abord important que le gouvernement développe une vision dans laquelle ces enjeux sont inclus adéquatement. S'ils ne sont pas directement ajoutés dans les OGAT, les enjeux environnementaux seront traités selon la bonne volonté des régions et municipalités. Le gouvernement a donc un rôle prépondérant en ce qui concerne la direction que doit prendre l'aménagement du territoire, l'intégration des enjeux environnement dans ces outils et la cohérence dans la mise en application de ces deux éléments. Ensuite, il a été noté que les MRC et municipalités ont une responsabilité importante en matière d'éducation des élus. Puisqu'ils sont à la base de la prise de décision, les élus doivent être en mesure de comprendre les enjeux environnementaux, de développer une réflexion critique par rapport à ceux-ci et de repérer les solutions disponibles pour en contrer les conséquences. De plus, les élus se doivent de s'interroger sur l'importance accordée au développement et des conséquences de se limiter à une compréhension économique de ce concept. Le financement des municipalités a d'ailleurs été nommé à plusieurs reprises comme un frein à l'intégration des enjeux environnementaux. Plus de recherches et de réflexions à ce sujet devrait être faite autant du côté des élus que de la communauté scientifique. Enfin, pour tous les paliers politiques impliqués en aménagement du territoire, il est important de travailler à développer des liens et une communication proactive, tout en respectant les champs de compétence de chacun.

Ainsi, l'importance de la sphère politique en aménagement du territoire est indéniable. Il apparaît donc primordial d'accorder une plus grande importance à ce constat lorsque vient le temps d'inclure des enjeux environnementaux aux outils d'aménagement du territoire. En effet, la problématique d'intégration de ces enjeux aux outils d'aménagement ne découle pas d'un manque de connaissance en la matière, mais plutôt d'enjeux politiques. D'ailleurs, plus de recherches à propos de l'importance de la variable politique en aménagement du territoire devrait être faites. Ces recherches, lors desquelles des élus pourraient être interrogés, permettrait de mieux cibler ce qui bloque le passage de la connaissance des enjeux environnementaux à l'action en aménagement du territoire chez les décideurs. Car c'est par une meilleure prise en considération de la réalité politique que les experts en aménagement du territoire et en environnement réussiront à faire passer leur message et que des actions pour favoriser la protection des milieux naturels seront mises en place.

## RÉFÉRENCES

- Agglomération de Longueuil. (2005). Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels, une vision à partager. Repéré à [https://www.longueuil.quebec/sites/longueuil/files/publications/politique\\_milieux\\_naturels.pdf](https://www.longueuil.quebec/sites/longueuil/files/publications/politique_milieux_naturels.pdf) (page consultée le 9 février 2019)
- Agglomération de Longueuil. (s. d.). Schéma d'aménagement et de développement, Longueuil 2035 pour une agglomération durable. Repéré à [https://www.longueuil.quebec/sites/longueuil/files/publications/sad\\_resume\\_19-dec-2016.pdf](https://www.longueuil.quebec/sites/longueuil/files/publications/sad_resume_19-dec-2016.pdf) (page consultée le 9 janvier 2019)
- Alliance Ariane. (2017). Une vision qui se fait attendre en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme déplorent les acteurs de la société civile – Un forum pour savoir où on s'en va le 20 février 2018. Repéré à <http://www.ariane.quebec/2017/10/31/une-vision-qui-se-fait-attendre-en-matiere-damenagement-du-territoire-et-durbanisme/> (page consultée le 12 avril 2019)
- Alliance Ariane. (s. d.). Déclaration de principe – Pour une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Repéré à <http://www.ariane.quebec/declaration/> (page consultée le 5 avril 2019)
- André, M., Mahy, G., Lejeune, P. et Bogaert, J. (2014). Vers une synthèse de la conception et une définition des zones dans le gradient urbain-rural. *Biotechnologie, agronomie, société et environnement*, 18(1), 61-74. Repéré à <https://search-proquest-com.ezproxy.usherbrooke.ca/docview/1516369297/51A30859C592428APQ/1?accountid=13835> (page consultée le 7 janvier 2019)
- Anquez, P et Herlem, A. (2011). *Les îlots de chaleur dans la région métropolitaine de Montréal : causes, impacts et solutions*. (Rapport de recherches). Montréal, Québec : Université du Québec à Montréal, École des sciences de la gestion, Chaire de responsabilité sociale et de développement durable.
- Ascher, F. (2001). *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*. La tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 104 p.
- Baudouin, Y., Leprince, J. et Perez, C. (2007). *Représentations cartographiques de la communauté métropolitaine de Montréal : Annexe 2 : Les îlots de chaleur (2005) et l'évolution thermique (1984-2005) ; Annexe 3 : L'indice de végétation (2005) et son évolution (1984-2005)*. (Rapport de recherche). Montréal, Québec : Université du Québec à Montréal, Département de géographie.
- Bouchard, S. (2018). Renouvellement des OGAT, une démarche collaborative. *Urbanité*, printemps-été 2018, 6-7.
- Candiac. (s. d.). Guide – quartiers viables. Repéré à [https://candiac.ca/fr/110/Guide\\_durable](https://candiac.ca/fr/110/Guide_durable) (page consultée le 9 janvier 2019)
- Chiasson, G. et Gauthier, M. (2017). La planification stratégique comme instrument pour développer les territoires urbains et ruraux. Dans S. Belley et D. Saint-Pierre (dir.), *L'administration des territoires et les instruments de l'action publique*. (p. 101-129). Québec, Presses de l'Université du Québec.

Clerc, D., Chalon, C., Magnin, G. et Vouillot, H. (2008). *Pour un nouvel urbanisme : La ville au cœur du développement durable*. Paris, Éditions Yves Michel, 157 p.

Cockburn, J., M. Rouget, R. Slotow, D. Roberts, R. Boon, E. Douwes, S. O'Donoghue, C. T. Downs, S. Mukherjee, W. Musakwa, O. Mutanga, T. Mwabvu, J. Odindi, A. Odindo, Ş. Procheş, S. Ramdhani, J. Ray-Mukherjee, Sershen, M. C. Schoeman, A. J. Smit, E. Wale, and S. Willows-Munro. (2016). How to build science-action partnerships for local land-use planning and management: lessons from Durban, South Africa. *Ecology and Society* 21(1). Repéré à <https://www.ecologyandsociety.org/vol21/iss1/art28/>

Collectivités viables.org. (s. d.). Étalement urbain. Repéré à <http://collectivitesviables.org/sujets/etalement-urbain.aspx#> (page consultée le 29 novembre 2018)

Comité de gestion intégrée des ressources en milieu agricole. (2010). *La biodiversité en milieu agricole au Québec : État des connaissances et approches de conservation*. Repéré à <https://mffp.gouv.qc.ca/faune/habitats-fauniques/pdf//biodiversite-milieu-agricole.pdf> (page consultée le 18 janvier 2019)

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (2003). Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable, Document d'énoncé de vision, Vision 2025. Repéré à [http://cmm.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/documents/vision2025\\_enonce.pdf](http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/vision2025_enonce.pdf) (page consultée le 4 février 2019)

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (2012). Plan métropolitain d'aménagement et de développement, sommaire, un grand Montréal attractif, compétitif et durable. Repéré à [http://cmm.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/pmad2012/documentation/20120530\\_PMad\\_sommaire.pdf](http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/pmad2012/documentation/20120530_PMad_sommaire.pdf) (page consultée le 9 janvier 2019)

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (2014a). Stratégie métropolitaine de lutte contre l'agrile du frêne 2014-2024, faits saillants. Repéré à [http://cmm.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/documents/20140918\\_agrileFreneFaitsSaillantsStrategie.pdf](http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20140918_agrileFreneFaitsSaillantsStrategie.pdf) (page consultée le 18 janvier 2019)

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (2014b). Stratégie métropolitaine de lutte contre l'agrile du frêne 2014-2024, réglementation type, gestion des frênes sur le domaine privé. Repéré à [http://cmm.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/documents/20141009\\_agrileFrene\\_RegType.pdf](http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20141009_agrileFrene_RegType.pdf) (page consultée le 18 janvier 2019)

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (2018). Grand Montréal en statistiques, variation de la population totale selon le recensement de la population. Repéré à <http://cmm.qc.ca/donnees-et-territoire/observatoire-grand-montreal/outils-statistiques-interactifs/grand-montreal-en-statistiques/?t=2&st=8&i=3&p=2011-2016&e=3> (page consultée le 7 janvier 2019)

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (s. d.a). Grand Montréal en statistiques, population totale – décret du gouvernement du Québec. Repéré à <http://cmm.qc.ca/fr/donnees-et-territoire/observatoire-grand-montreal/outils-statistiques-interactifs/grand-montreal-en-statistiques/?t=2&st=8&i=1221&p=2019&e=3> (page consultée le 17 février 2019)

- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (s. d.b). Grand Montréal en statistiques, superficie totale (en hectare). Repéré à <http://cmm.qc.ca/fr/donnees-et-territoire/observatoire-grand-montreal/outils-statistiques-interactifs/grand-montreal-en-statistiques/?t=5&st=139&i=1271&p=2018&e=16> (page consultée le 17 février 2019)
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (s. d.c). Grand Montréal en statistiques, superficie faisant partie du périmètre d'urbanisation métropolitain (en hectare). Repéré à <http://cmm.qc.ca/fr/donnees-et-territoire/observatoire-grand-montreal/outils-statistiques-interactifs/grand-montreal-en-statistiques/?t=5&st=107&i=1435&p=2012&e=3> (page consultée le 17 février 2019)
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (s. d.d). Grand Montréal en statistiques, densité de population sur la superficie terrestre totale (hab/km<sup>2</sup>). Repéré à <http://cmm.qc.ca/fr/donnees-et-territoire/observatoire-grand-montreal/outils-statistiques-interactifs/grand-montreal-en-statistiques/?t=5&st=9&i=2&p=2016&e=3> (page consultée le 17 février 2019)
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (s. d.e). Grand Montréal en statistiques, superficie en milieux humides (hectare). Repéré à <http://cmm.qc.ca/fr/donnees-et-territoire/observatoire-grand-montreal/outils-statistiques-interactifs/grand-montreal-en-statistiques/?t=3&st=142&i=1718&p=2007-2014&e=3> (page consultée le 17 février 2019)
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (s. d.f). Grand Montréal en statistiques, superficie du couvert forestier (hectare). Repéré à <http://cmm.qc.ca/fr/donnees-et-territoire/observatoire-grand-montreal/outils-statistiques-interactifs/grand-montreal-en-statistiques/?t=3&st=69&i=980&p=2017&e=3> (page consultée le 17 février 2019)
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (s. d.g). Grand Montréal en statistiques, population totale – estimation de l'ISQ. Repéré à <http://cmm.qc.ca/donnees-et-territoire/observatoire-grand-montreal/outils-statistiques-interactifs/grand-montreal-en-statistiques/?t=2&st=8&i=779&p=2017&e=16> (page consultée le 2 mars 2019)
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (s. d.h). Grand Montréal en statistiques, superficie totale en aires protégées (hectare). Repéré à <http://cmm.qc.ca/donnees-et-territoire/observatoire-grand-montreal/outils-statistiques-interactifs/grand-montreal-en-statistiques/?t=3&st=91&i=1619&p=2017&e=16> (page consultée le 2 mars 2019)
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (s. d.i). Grand Montréal en statistiques, part relative de la superficie terrestre en zone agricole protégée. Repéré à <http://cmm.qc.ca/donnees-et-territoire/observatoire-grand-montreal/outils-statistiques-interactifs/grand-montreal-en-statistiques/?t=5&st=68&i=1037&p=2018&e=16> (page consultée le 6 mars 2019)
- Congreve, A. et Cross, L. (2018). Integrating ecosystem services into environmental decision-making. *Journal of applied ecology*, 56, 494-499.
- Conseil québécois des espèces exotiques envahissantes (CQEEE). (s. d.). À propos de l'argile du frêne, historique du problème. Repéré à [http://agrile.cqeee.org/?page\\_id=329](http://agrile.cqeee.org/?page_id=329) (page consultée le 19 janvier 2019)



- Córdova-Lepe, F., Del Valle, R. et Ramos-Jiliberto, R. (2018). The process of connectivity loss during habitat fragmentation and their consequences on population dynamics. *Ecological modelling*, 376, 68-75.
- Cowell, R., et Lennon, M. (2014). The Utilisation of Environmental Knowledge in Land-Use Planning: Drawing Lessons for an Ecosystem Services Approach. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(2), 263–282.
- Durance, P., Godet, M., Mirénowicz, M. et Pacini, V. (2007). La prospective territoriale. Pour quoi faire? Comment faire? *Les Cahier du LIPSOR*, 7. repéré à [https://www.researchgate.net/publication/44126872\\_La\\_prospective\\_territoriale\\_pour\\_quoi\\_faire\\_Comment\\_faire](https://www.researchgate.net/publication/44126872_La_prospective_territoriale_pour_quoi_faire_Comment_faire)
- Environnement Canada. (2004). Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes. Repéré à <http://publications.gc.ca/site/fra/462387/publication.html> (page consultée le 17 janvier 2019)
- Fayolle, r. et Tanguay, G.A. (2011). Les indicateurs urbains de développement durable et l'aménagement du territoire. *Télescope*, 17(2), 49-70.
- Gérardin, T. et Robin, J. (2012). *Remettre l'aménagement du territoire au cœur des priorités, Les municipalités, maîtres d'œuvre d'un choix collectif indispensable*. (mémoire présenté à l'union des municipalités du Québec dans le cadre des consultations ouvertes sur le projet de Livre blanc sur l'avenir des municipalités) Montréal, Québec : Vivre en villes.
- Gouvernement du Québec. (1994). *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement, pour un aménagement concerté du territoire*. Repéré à [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement\\_territoire/orientations\\_gouvernementales/orientations\\_amenagement.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/orientations_gouvernementales/orientations_amenagement.pdf) (page consultée le 3 février 2019)
- Gouvernement du Québec. (2015). *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, guide d'interprétation, version révisée 2015*. Repéré à <http://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/rives/guide-interpretationPPRLPI.pdf> (page consultée le 18 janvier 2019)
- Goxe, A. (2005). Les parlementaires et l'environnement, compte-rendu de la conférence du PROSES du mardi 4 novembre 2003, institut d'études politiques de Paris. *Développement durable et territoires*. Repéré à <https://journals.openedition.org/developpementdurable/1007> (page consultée le 5 avril 2019)
- Guay, P.-Y. (2001). *Introduction à l'urbanisme : approches théoriques, instruments et critères*. 2<sup>e</sup> édition, Mont-Royal, Éditions Modulo, 178 p.
- Institut national de santé publique (INSPQ). (2009). *Mesure de lutte aux îlots de chaleur urbains*. Québec, Québec : auteur.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2013). Climate change 2013, The physical science basis, summary for policymakers. Repéré à [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WG1AR5\\_SPM\\_FINAL.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WG1AR5_SPM_FINAL.pdf) (page consultée le 18 janvier 2019)

International Union for Conservation of Nature. (s. d.). Invasive alien species and sustainable development. Repéré à <https://www.iucn.org/resources/issues-briefs/invasive-alien-species-and-sustainable-development> (page consultée le 18 janvier 2019)

L'Heureux, J. (2000). Nature et effets d'un schéma d'aménagement et d'un plan d'urbanisme. *Revue de droit, Université de Sherbrooke*, 31(1-2), 3-77.

Lévesque, J. (2012). *La planification (régionale?) du territoire : Le cas des MRC québécoises* (Mémoire de maîtrise). Université du Québec à Montréal, Montréal, Québec.

*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. L.R.Q., c. A-19.1.

*Loi sur le développement durable*. L.R.Q., c. D-8.1.1.

Manuel Mojica Vélez, J., Barrasa García, S. et Espinoza Tenorio, A. (2018). Policies in coastal wetlands : Key challenges. *Environmental Science and Policy* 88, 72-82.

Marchand, F. (1986). La conformité entre les règlements d'urbanisme, le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement. *Les cahiers de droit*, 27(3), 543-621.

Ministère des Affaires municipales et de l'habitation (MAMH). (s. d.a). Orientations gouvernementales : Présentation. Repéré à <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/orientations-gouvernementales/presentation/> (page consultée le 29 novembre 2018)

Ministère des Affaires municipales et de l'habitation (MAMH). (s. d.b). Guide La prise de décision en urbanisme, règle de conformité. Repéré à <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/regle-de-conformite/> (page consultée le 27 janvier 2019)

Ministère des Affaires municipales et de l'habitation (MAMH). (s. d.c). Guide La prise de décision en urbanisme, vision stratégique. Repéré à <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/vision-strategique/> (page consultée le 4 février 2019)

Ministère des Affaires municipales et de l'habitation (MAMH). (s. d.d). Guide La prise de décision en urbanisme, schéma d'aménagement et de développement. Repéré à <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/schema-damenagement-et-de-developpement/> (page consultée le 6 février 2019)

- Ministère des Affaires municipales et de l'habitation (MAMH). (s. d.e). Guide La prise de décision en urbanisme, plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Repéré à <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/plan-metropolitain-damenagement-et-de-developpement-pmad/> (page consultée le 6 février 2019)
- Ministère des Affaires municipales et de l'habitation (MAMH). (s. d.f). Guide La prise de décision en urbanisme, plan d'urbanisme. Repéré à <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/plan-durbanisme/> (page consultée le 8 février 2019)
- Ministère des Affaires municipales et de l'habitation (MAMH). (s. d.g). Guide La prise de décision en urbanisme, règlement de zonage. Repéré à <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/reglement-de-zonage/> (page consultée le 8 février 2019)
- Ministère des Affaires municipales et de l'habitation (MAMH). (s. d.h). Guide La prise de décision en urbanisme, règlement de lotissement. Repéré à <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/reglement-de-lotissement/> (page consultée le 8 février 2019)
- Ministère des Affaires municipales et de l'habitation (MAMH). (s. d.i). Portrait global de la planification régionale et métropolitaine. Repéré à <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/portrait-global-de-la-planification-regionale-et-metropolitaine/> (page consultée le 17 février 2019)
- Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR). (2005). *Aménagement et développement du territoire : La vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social*. Québec, Québec : auteur.
- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). (2009). *La municipalité régionale de comté, Compétences et responsabilités*. Repéré à [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement\\_territoire/documentation/competences\\_mrc.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/documentation/competences_mrc.pdf) (page consultée le 22 février 2019)
- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). (2010). *La biodiversité et l'urbanisation : Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable*. Repéré à [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/grands\\_dossiers/developpement\\_durable/biodiversite\\_urbanisation\\_complet.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/grands_dossiers/developpement_durable/biodiversite_urbanisation_complet.pdf) (page consultée le 13 janvier 2019)
- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). (2011). *Avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme. Document d'information : Bâtissons ensemble des municipalités de demain*. Québec, Québec : auteur.

- Ministère de l'Environnement et Lutte contre les changements climatiques (MELCC). (s. d.). *Guide de gestion des eaux pluviales, stratégies d'aménagement, principes de conception et pratiques de gestion optimales pour les réseaux de drainage en milieu urbain*. Repéré à <http://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/pluviales/guide-gestion-eaux-pluviales.pdf> (page consultée le 13 janvier 2019)
- Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP). (s. d.). Les espèces envahissantes au Québec. Repéré à <https://mffp.gouv.qc.ca/la-faune/especes/envahissantes/> (page consultée le 17 janvier 2019)
- Monod, J. (2016). *L'aménagement du territoire* (10<sup>e</sup> édition). Paris, France : Presses universitaires de France, 125p.
- MRC de L'Assomption. (2012). Schéma d'aménagement et de développement révisé, génération 3, règlement #146. Repéré à <https://www.mrclassomption.qc.ca/index.php?id=138> (page consulté le 6 mars 2019)
- MRC de L'Assomption. (s. d.). Territoire. Repéré à <https://www.mrclassomption.qc.ca/territoire> (page consulté le 6 mars 2019)
- MRC des Maskoutains. (2017). *Politique de la biodiversité :2017*. Repéré à [http://www.mrcmaskoutains.qc.ca/\\_media/document/3024/politique-biodiversite-2017.pdf](http://www.mrcmaskoutains.qc.ca/_media/document/3024/politique-biodiversite-2017.pdf) (page consultée le 9 février 2019)
- MRC Les Moulins. (2013). Schéma d'aménagement révisé de remplacement version 2, Règlement97-33R. Repéré à [http://www.mrclesmoulins.ca/fr/pdf/201801/SAR\\_LesMoulins\\_complet\\_16122017.pdf](http://www.mrclesmoulins.ca/fr/pdf/201801/SAR_LesMoulins_complet_16122017.pdf) (page consulté le 2 mars 2019)
- MRC Les Moulins. (s. d.). À propos de nous, notre territoire. [http://www.mrclesmoulins.ca/fr/a\\_propos\\_de\\_nous\\_territoire.asp](http://www.mrclesmoulins.ca/fr/a_propos_de_nous_territoire.asp) (page consulté le 6 mars 2019)
- Olsson, P., Folke, C. et Hahn, T. (2004). Social-ecological transformation for ecosystem management: the development of adaptive co-management of a wetland landscape in southern Sweden. *Ecology and Society* 9 (4). Repéré à <https://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss4/art2/inline.html>
- Oswald, J. (2018). La nature perçue comme un bien économique : de l'émergence du concept de Service Écosystémique à la monétarisation de la nature. *L'information géographique* 2(82), 62-76.
- Ouranos. (2015). Vers l'adaptation, des connaissances scientifiques de pointe pour mieux se préparer aux changements climatiques. Repéré à <https://www.ouranos.ca/publication-scientifique/SyntheseResume.pdf> (page consultée le 18 janvier 2019)
- Paré, I. (2014). Qu'est-ce qu'une forêt pour le forestier ? Les métaphores de la forêt dans les discours vulgarisés : le cas du Guide terrain – Saines pratiques d'intervention en forêt privée. *Vertigo* 14(3), repéré à <https://www-erudit-org.ezproxy.usherbrooke.ca/fr/revues/vertigo/2014-v14-n3-vertigo02337/1034941ar/>

- Pires P.F, A., Srivastava S., D., Marino A. C., N., MacDonald, M, M.A., Figueiredos-Barros, M.P et Farjalla. F, V. (2018). Interactive effects of climate change and biodiversity loss on ecosystem functioning. *Ecology* 99(5), 1203-1213.
- Reyers, B., D. J. Roux, R. M. Cowling, A. E. Ginsburg, J. L. Nel, and P. O. Farrell. (2010). Conservation planning as a transdisciplinary process. *Conservation Biology* 24(4), 957-965.
- Sedjari, A. (1999). Le renouveau de l'aménagement du territoire et les enjeux du débat actuel au Maroc. Dans A. Sedjari (dir.), *Aménagement du territoire et développement durable : quelles intermédiations ?* Paris, France : L'Harmattan.
- Sénéchal, G. (2007). Environnement urbain: cartographie d'un concept. *Environnement urbain* 1, 1-3.
- Services Québec. (2018). Orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire – Une étape importante est franchie dans la reconnaissance des particularités régionales en aménagement du territoire. Repéré à <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?aiguillage=ajd&type=1&idArticle=2605111575> (page consultée le 3 février 2019)
- Simard, M. (2012). Urbain, rural et milieux transitionnels : les catégories géographiques de la ville diffuse. *Cahiers de géographie du Québec*, 56(157), 109-124.
- Simard, M. (2014). Étalement urbain, empreinte écologique et ville durable. Y a-t-il une solution de rechange à la densification? *Cahiers de géographie du Québec*, 58(165), 331-352.
- Statistique Canada. (2005). Bulletin d'analyse régions rurales et petites villes du Canada, la perte de terres agricoles cultivables au Canada. Repéré à <http://publications.gc.ca/collections/Collection/Statcan/21-006-X/21-006-XIF2005001.pdf> (page consultée le 13 janvier 2019)
- Thompson, D. (2013). Suburban sprawl : exposing hidden costs, identifying innovations. Repéré à [http://thecostofsprawl.com/report/SP\\_SuburbanSprawl\\_Oct2013\\_opt.pdf](http://thecostofsprawl.com/report/SP_SuburbanSprawl_Oct2013_opt.pdf) (page consultée le 13 avril 2019)
- Touati-Morel, A. (2015). Hard and soft densification policies in the Paris city-region. *International journal of urban and regional research*, (39) 3, 603-612.
- United Nations. (2018). World urbanization prospects: The 2018 revision: Key facts. Repéré à <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf> (page consultée le 7 janvier 2019)
- Van Kerkhoff, L., and L. Lebel. (2006). Linking knowledge and action for sustainable development. *Annual Review of Environment and Resources* 31(1), 445-477.

- Ville de Montréal, direction des grands parcs et du verdissement. (2012). *Plan d'action canopée 2012-2021*. Repéré à [https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/GRANDS\\_PARCS\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PAC\\_JUIN\\_2012\\_FINAL.PDF](https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/GRANDS_PARCS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PAC_JUIN_2012_FINAL.PDF) (page consultée le 18 janvier 2019)
- Ville de Montréal. (s. d.) Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal. Repéré à [http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=9517,133997570&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=9517,133997570&_dad=portal&_schema=PORTAL) (page consultée le 17 février 2019)
- Ville de Sherbrooke. (2013). Plan d'adaptation aux changements climatiques 2013-2023. Repéré à [https://www.ville.sherbrooke.qc.ca/fileadmin/fichiers/environnementsherbrooke.ca/Neutralisation/Plan\\_d\\_adaptation\\_aux\\_changements\\_climatiques\\_2013-2023.pdf](https://www.ville.sherbrooke.qc.ca/fileadmin/fichiers/environnementsherbrooke.ca/Neutralisation/Plan_d_adaptation_aux_changements_climatiques_2013-2023.pdf) (page consultée le 18 janvier 2019)
- World Wildlife Fund (WWF). (2017). Rapport planète vivante Canada, regard national sur la perte de biodiversité. Repéré à [https://assets.wwf.ca/downloads/LPRC\\_ES\\_French\\_VF\\_FINAL.pdf?\\_ga=2.211915863.237376915.1505831909-923223613.1493042277](https://assets.wwf.ca/downloads/LPRC_ES_French_VF_FINAL.pdf?_ga=2.211915863.237376915.1505831909-923223613.1493042277) (page consultée le 14 janvier 2019)
- Yazici Gökmen, E. et Zeren Gülersoy, N. (2018). Spatial planning as a tool for effective nature conservation: A conceptual framework for Turkey's spatial planning system. *Journal of landscape ecology*, 11(1), 73-98.
- Zwirowicz-Rutkowska, A. et Michalik, A. (2016). The use of spatial data infrastructure in environmental management: an example from the spatial planning practice in Poland. *Environmental management* 58(4), 619-635.

## BIBLIOGRAPHIE

- Blondin-Provost, J-M. (2014). *L'aménagement durable du territoire : la conservation des milieux naturels à l'agenda politique des municipalités québécoises* (Mémoire de maîtrise). Université de Sherbrooke, Sherbrooke, Québec.
- Dermont, C. (2019). Environmental decision-making: the influence of policy information. *Environmental politics* 28(3), 544-567.
- Desjardins, J. (2014). *La prise en compte de l'environnement dans les documents de planification en urbanisme* (Mémoire de maîtrise). Université de Sherbrooke, Sherbrooke, Québec.
- Lafontaine, D. et Jean B. (2005). *Territoires et fonctions, Tome 1, Des politiques aux théories : Les modèles de développement régional et de gouvernance en débat*. Rimouski, Québec : Éditions du GRIDEQ et Éditions du CRDT.
- L.A. Gordon, D., Hindrichs, L. et Willms, C. (2018). *Still Suburban? Growth in Canadian Suburbs, 2006-2016*. (rapport de recherche). Queen's University, school of urban and regional planning, department of geography and planning.
- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). (2008). La gestion de l'urbanisation dans la révision des schémas d'aménagement et de développement. Repéré à [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/observatoire\\_municipal/veille/revision\\_schema\\_aménagement\\_developpement.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/observatoire_municipal/veille/revision_schema_aménagement_developpement.pdf)
- Senbel, M. (2015). Leadership in sustainability planning: propagating visions through empathic communication. *Journal of environmental planning and management* 58(3), 464-481.
- Siles, G., Voirin, Y. et Bertin Bénéié, G. (2018). Open-source based geo-platform to support management of wetlands and biodiversity in Quebec. *Ecological informatics* 43, 84-95.
- St-Amour, J-P. (2000-2001). Les interventions gouvernementales et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 31(1-2), 341-405.
- Rousseau, G. (2011). La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme 30 ans plus tard : toujours entre centralisation et décentralisation. *Les cahiers de droit* 52(2), 197-244.

## **ANNEXE 1 – ÉNONCÉ DE VISION STRATÉGIQUE DE LA CMM**

Cap sur le monde : Bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable.

- Une communauté dont l'économie compétitive est basée sur la diversité, le talent et l'innovation;
- Une communauté compétitive ayant une approche intégrée du transport des personnes et des marchandises;
- Une communauté attractive dont le cadre de vie exceptionnel est mis en valeur par un aménagement de qualité;
- Une communauté attractive dont l'environnement est protégé et accessible;
- Une communauté attractive, reconnue internationalement pour son dynamisme et son ouverture;
- Une communauté solidaire tirant profit d'un partenariat pluriel avec les acteurs de son développement;
- Une communauté responsable qui a à cœur les préoccupations de ses citoyens.



## ANNEXE 2 – RÉSULTAT DE L'ANALYSE DU SAD DE LA MRC LES MOULINS (MRC Les Moulins, 2013)

Enjeux environnementaux	Intégration au SAD	Moyen d'intégration	Évaluation
Densité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'augmentation de la population est un enjeu reconnu par la MRC (p. 6).</li> <li>• Proposition de densification des aires résidentielles et commerciales (p. 73, 91, 107 et 109).</li> <li>• Développement des aires TOD (p. 108, 266, 592, 593, 594 et 595).</li> <li>• Augmentation de la densité pour améliorer la qualité de vie de la population vieillissante (p. 169).</li> <li>• Augmentation de la densité pour faciliter les déplacements et améliorer l'offre de transport en commun et actif (p. 171, 172, 312, 324, 337, 375, 377, 380, 381 et 429).</li> <li>• Création de quartiers durables dont la densité sera plus élevée (p. 174 et 175).</li> <li>• Orientation 1 : Consolider les zones urbaines existantes et orienter l'extension urbaine en continuité du pôle central existant et des points d'accès au transport collectif structurant et des axes desservis (p. 178).</li> <li>• Concept d'organisation spatiale (p. 178).</li> <li>• Seuils minimaux de densité (p. 310 et 311).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enjeux.</li> <li>• Portait du territoire.</li> <li>• Urbanova et autres projets de quartiers durables.</li> <li>• Aire TOD.</li> <li>• Concept d'organisation spatiale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volonté de densifier la MRC et de consolider les milieux développés.</li> <li>• Volonté de continuer d'orienter le développement dans le périmètre urbain.</li> <li>• L'enjeux est bien compris et intégré au SAD.</li> <li>• L'arrimage entre densification et protection de l'environnement n'est pas expliqué.</li> <li>• Aucune reconnaissance de l'importance de densifier pour protéger l'environnement.</li> </ul>
Connectivité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le projet Urbanova prévoit l'implantation de corridors écologiques. La MRC est en processus d'acquisition des espaces désignés corridors de biodiversité et boisés d'intérêts.</li> <li>• Intégré au projet de stratégie de conservation de la Ville de Mascouche en lien avec le plan directeur des milieux naturels (p.444).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projet Urbanova : corridors écologiques.</li> <li>• Éléments d'intérêts écologiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compréhension limitée du concept de connectivité.</li> <li>• Peu de lien fait entre les enjeux de connectivité, de biodiversité et de protection des milieux naturels.</li> <li>• Le concept de connectivité est faiblement intégré au SAD.</li> </ul>

Enjeux environnementaux	Intégration au SAD	Moyen d'intégration	Évaluation
Biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le projet Urbanova prévoit l'implantation de corridors écologiques. La MRC est en processus d'acquisition des espaces désignés corridors de biodiversité et boisés d'intérêts.</li> <li>Inclus dans la définition des aires de conservation.</li> <li>Dans la section concernant les éléments d'intérêts écologiques - les forêts de la MRC, l'importance de maintenir un seuil minimal de 30% de canopée est reconnue (p. 443).</li> <li>Reconnaissance de l'importance des milieux humides pour la biodiversité (p. 448).</li> <li>Reconnaissance de l'importance de maintenir les aires naturelles du Grand Montréal pour la biodiversité (p.450).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projet Urbanova : corridors écologiques.</li> <li>Aires de conservation.</li> <li>Éléments d'intérêts écologiques.</li> <li>Règlement d'abattage d'arbres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La notion de biodiversité est presque toujours liée au projet Urbanova et à la mise en place de corridors écologiques liés au projet.</li> <li>L'importance de la biodiversité est faiblement reconnue et les moyens pour la protéger sont très limités.</li> <li>Les milieux naturels où la biodiversité est importante sont identifiés de façon incomplète.</li> <li>La notion de biodiversité est donc faiblement intégrée au SAD.</li> </ul>
EEE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Définition d'EEE dans le chapitre 1 du document complémentaire : les dispositions interprétatives (p. 559).</li> <li>Disposition concernant les exceptions pour l'obtention d'une autorisation municipale pour des coupes d'arbres spécifiques (p. 645).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Document complémentaire.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aucune identification cartographique.</li> <li>Aucune reconnaissance des problèmes et des impacts liés aux EEE.</li> <li>Aucun moyen énoncé pour limiter les impacts des EEE.</li> <li>La notion d'EEE n'est pas intégrée au SAD.</li> </ul>

Enjeux environnementaux	Intégration au SAD	Moyen d'intégration	Évaluation
Changements climatiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Éléments de contexte dans la présentation des grandes orientations d'aménagement (p. 176-177).</li> <li>• Prise en considération des changements climatiques dans les restrictions sur l'abattage d'arbres (p. 588).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientation d'aménagement.</li> <li>• Restriction sur l'abattage d'arbres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aucune identification cartographique des zones qui pourraient être touchées par les changements climatiques.</li> <li>• Aucune identification des conséquences des changements climatiques.</li> <li>• Aucune reconnaissance de l'impact des activités anthropiques sur le phénomène.</li> <li>• Aucune mesure d'adaptation proposée.</li> <li>• La notion de changement climatique n'est pas intégrée au SAD.</li> </ul>
Îlots de chaleur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifié dans la section sommaire des enjeux (p. 171).</li> <li>• Les municipalités sont invitées à prévoir des aménagements qui limiteront les îlots de chaleur (p. 591, 594 et 599).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enjeux.</li> <li>• Normes spécifiques aux aires d'affectations multifonctionnelles.</li> <li>• Normes spécifiques aux aires d'affectations multifonctionnelles TOD.</li> <li>• Normes spécifiques aux secteurs de mise en valeur intensive de l'aire d'affectation de conservation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des actions pour limiter l'impact des îlots de chaleur sont proposées aux municipalités.</li> <li>• Le phénomène est un enjeu reconnu par la MRC.</li> <li>• La notion d'îlot de chaleur est assez bien intégrée au SAD.</li> </ul>

Enjeux environnementaux	Intégration au SAD	Moyen d'intégration	Évaluation
Urbanisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conscience de l'augmentation de l'urbanisation liée à l'augmentation rapide et massive de la population au début des années 2000 (p. 73).</li> <li>• Les effets de l'urbanisation sur l'agriculture sont reconnus, mais pas les effets sur les milieux naturels (p. 162).</li> <li>• Orientation 1: Consolider les zones urbaines existantes et orienter l'extension urbaine en continuité du pôle central existant et des points d'accès au transport collectif structurant et des axes desservis (p. 178).</li> <li>• Définition des périmètres d'urbanisation (p.188).</li> <li>• Zones de réserves urbaines (p. 252).</li> <li>• Impact de l'urbanisation (conséquence sur les forêts et certains milieux humides) (p. 441, 443).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Périmètre d'urbanisation.</li> <li>• Zones de réserves urbaines.</li> <li>• Enjeux.</li> <li>• Les éléments d'intérêts écologiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concept généralement limité au contexte des périmètres d'urbanisation.</li> <li>• Compréhension limitée du phénomène.</li> <li>• Les impacts de l'urbanisation sur les milieux naturels sont très peu expliqués.</li> <li>• Plusieurs mesures sont proposées pour concentrer le développement dans les périmètres d'urbanisation.</li> </ul>

Enjeux environnementaux	Intégration au SAD	Moyen d'intégration	Évaluation
Transport	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification des infrastructures routières (p.312 à 319).</li> <li>• Identification des infrastructures de transport en commun (p. 320 à 325).</li> <li>• Identification des infrastructures pour le transport adapté (325 à 327).</li> <li>• Identification des infrastructures pour le transport scolaire (p. 327).</li> <li>• Identification des infrastructures ferroviaires (p. 328).</li> <li>• Identification des réseaux de véhicules hors route (p. 328 à 331).</li> <li>• Identification des réseaux cyclables, pédestres, équestres et de ski de fond et de raquette (p. 331 à 338).</li> <li>• Identification des infrastructures et équipements de transport aérien (p. 338 et 339).</li> <li>• Identification du réseau de camionnage (p. 339).</li> <li>• Identification du réseau artériel métropolitain (p. 339).</li> <li>• Utilisation massive de l'auto dans les déplacements (p. 343 à 346).</li> <li>• Grands nombres de déplacements quotidiens vers Laval et Montréal (p. 346 à 355).</li> <li>• Hausse de popularité du transport en commun (p. 378).</li> <li>• Orientation 4 : Améliorer de façon permanente les conditions de transport entre la MRC Les Moulins et les pôles d'attraction régionaux (p. 384).</li> <li>• Orientation 5 : Préserver la capacité et la fonctionnalité du réseau routier existant (p. 385).</li> <li>• Orientation 6 : Compléter le réseau routier sur le territoire de la MRC Les Moulins (p. 386).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification des infrastructures et équipements de transport.</li> <li>• Axes de déplacements des personnes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bonne connaissance des infrastructures et équipements de transport.</li> <li>• Conscience du haut taux de motorisation des ménages (p. 341).</li> <li>• Les impacts des infrastructures sur les milieux naturels ne sont pas identifiés.</li> <li>• Faible reconnaissance de l'importance du transport en commun pour la protection de l'environnement.</li> <li>• Volontés contradictoires de vouloir développer le réseau de transport en commun tout en maintenant la capacité du réseau routier actuel.</li> <li>• Enjeux bien connu et détaillé, mais le lien entre transport et environnement n'est pas suffisamment bien intégré.</li> </ul>

Enjeux environnementaux	Intégration au SAD	Moyen d'intégration	Évaluation
Connaissance des milieux naturels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sont considérés comme des éléments d'intérêts écologiques la rivière des Mille-Îles, la rivière Mascouche, les forêts de la MRC, le Grand Coteau, le ruisseau de Feu, l'ancien champ de tir Saint-Maurice, les corridors de biodiversité et les boisés d'intérêts de la Côte de Terrebonne, les bois et corridors forestiers d'intérêts métropolitain, les milieux humides et les aires naturelles du Grand Montréal (p. 441 à 451).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les éléments d'intérêts écologiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bonne connaissance des milieux naturels sur son territoire.</li> <li>Identification cartographique.</li> <li>Reconnaissance partielle de l'importance de ces milieux.</li> </ul>
Espaces protégés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les espaces naturels protégés sont regroupés dans la section aires de conservation (p. 278).</li> <li>Sept aires de conservation ont été identifiées sur le territoire, dont quatre sont des secteurs de mise en valeur intensive (certaines dispositions normatives sont allégées dans ces secteurs) (p. 280).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Affectation aires de conservation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconnaissance de l'importance des milieux naturels.</li> <li>Des moyens suffisants sont mis en place pour protéger ces espaces (p. 597 à 600).</li> <li>Nombre d'espaces protégés moyennement élevés, mais le couvert forestier de la MRC est parmi les plus élevés.</li> <li>Même s'il pourrait y avoir plus d'aires de conservation, la MRC a suffisamment bien intégré cet enjeu.</li> </ul>
Planification	Perspective environnementale intégrée	Évaluation	
Vision stratégique	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vision 2002-2012 : Mention d'aires TOD.</li> <li>Vision 2012-2022 : Mention de l'augmentation des densités résidentielles (présentée au document complémentaire). Mention d'aires TOD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aucun enjeu environnemental clairement mentionné. Mention d'une volonté de densifier, notamment par les aires TOD, ce qui apparaît insuffisant pour dire que la vision stratégique contribue à intégrer des enjeux environnementaux dans le SAD.</li> </ul>	

Planification	Perspective environnementale intégrée	Évaluation
Orientations	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seul l'orientation 9 fait mention de la protection des milieux naturels.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Orientation 1 : volonté de densifier et de consolider les zones urbaines, mais il n'y a pas d'objectif sous-jacent de protection des milieux naturels.</li> <li>Orientation 4, 5 et 6 : Volonté de réduire les déplacements et de favoriser le transport en commun et le transport actif, mais en parallèle il est suggéré d'augmenter le nombre et la fluidité des routes.</li> <li>Orientation 9 : Volonté de protéger et de mettre en valeur les milieux naturels, importance accordée aux activités de récréation (ou : activités récréatives).</li> <li>Orientation 10 : Mention de protéger l'équilibre écologique des rives</li> </ul>
Grandes affectations du territoire	Cohérence avec les enjeux et la planification	Évaluation
Aires urbaines	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Les usages proposés sont en cohérence avec les enjeux de densification et d'urbanisation. Les développements résidentiels et commerciaux seront dirigés vers les aires urbaines pour limiter l'étalement urbain. La densification est aussi favorisée.
Aires d'affectations industrielles	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Des terrains prévus pour l'affectation industrielle ont été convertis pour accueillir des infrastructures de transport en commun. Nouvelles approches prônant le développement durable pour l'implantation de nouvelles industries dans cette affectation.
Aires d'affectations multifonctionnelles	Incohérence partielle avec les enjeux et la planification.	Les aires d'affectations multifonctionnelles ont été identifiées, mais les usages permis ne sont pas suffisamment bien définis. Des normes de densité en cohérence avec les enjeux et la planification sont toutefois prévues. Cette affectation est en lien avec les aires TOD et vise donc à encourager l'accès au transport en commun.
Aires d'affectations pôles d'emplois mixtes	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Un des objectifs de cette affectation est de faciliter les déplacements des employés travaillant dans ce secteur, en favorisant le transport en commun et actif. L'affectation est aussi située à proximité du quartier Urbanova ce qui renforce l'idée de concentrer les développements dans le même secteur.
Aires périurbaines	Incohérence partielle avec les enjeux et la planification.	Les périmètres d'urbanisation ont été agrandis pour rejoindre certaines parties de l'aire périurbaine. Ainsi, l'étalement urbain n'a pas pu être limité par cette affectation. Malgré tout, le développement dans cette affectation est limité par les usages permis.

Grandes affectations du territoire	Cohérence avec les enjeux et la planification	Évaluation
Aires de conservation	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Les actions proposées pour protéger les aires de conservation sont en cohérence avec l'enjeu de protection des milieux naturels. Les activités qui pourraient détruire ces milieux sont prohibées ou limitées.
Aires agricoles	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Les usages permis dans ces aires d'affectations visent à limiter l'étalement urbain et favorise les activités agricoles. Des directives concernant la protection de la biodiversité et des milieux naturels auraient pu être ajoutées.
Aires agro-forestières	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Les usages permis dans cette aire d'affectation encouragent les pratiques durables. Les milieux naturels seront protégés. Les activités de mise en valeur et de conservation sont bien harmonisées. Cette aire d'affectation est en cohérence avec les enjeux de connectivité, de biodiversité et de protection des milieux naturels.
Aires forestières	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Cette aire d'affectation est en cohérence avec les enjeux de connectivité, de biodiversité et de protection des milieux naturels.
Aires de gestion des matières résiduelles	N/A	Trop peu de détails sont donnés dans le SAD pour pouvoir évaluer la cohérence de cette affectation avec les enjeux et la planification.
Aires d'usages contraignants	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Des mesures sont prévues pour protéger le couvert forestier situé dans cette affectation. Elle est donc en cohérence avec l'enjeu de connectivité et de milieux naturels.



**ANNEXE 3 – RÉSULTAT DE L'ANALYSE DU SAD DE LA MRC DE L'ASSOMPTION (MRC de L'Assomption, 2012)**

Enjeux environnementaux	Intégration au SAD	Moyen d'intégration	Évaluation
Densité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation de la densification au cours des dernières années et volonté de continuer à densifier (p. 129 à 134, 149 et 156).</li> <li>• Utilisation de la densification pour améliorer la qualité de vie de la population vieillissante (p. 139).</li> <li>• Utilisation de la densification pour améliorer l'offre de transport en commun (p. 141 et 275).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chapitre 6 : La gestion des périmètres d'urbanisation de la MRC de L'Assomption.</li> <li>• Chapitre 14 : Le concept d'organisation spatiale.</li> <li>• Document complémentaire : occupation de l'espace urbain.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volonté de densifier la MRC.</li> <li>• L'arrimage entre densification et protection de l'environnement n'est pas expliqué.</li> <li>• Aucune reconnaissance de l'importance de densifier pour protéger l'environnement.</li> <li>• L'enjeu est compris et intégré au SAD, mais sa dimension environnementale a été écartée.</li> </ul>
Connectivité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconnaissance de l'importance de maintenir un couvert forestier à plus de 30% pour le maintien de la connectivité (p. 200 et 201).</li> <li>• Reconnaissance du lien entre fragmentation et perte de biodiversité (p. 201).</li> <li>• Reconnaissance d'un enjeu de connectivité sur le territoire de la MRC (p. 204).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chapitre 8 : Le réseau hydrographique, les milieux humides, le couvert forestier, la foresterie urbaine et le portrait de la biodiversité de la MRC de L'Assomption.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconnaissance et compréhension de l'enjeu.</li> <li>• Reconnaissance du rôle de la MRC pour contrer ce phénomène.</li> <li>• Reconnaissance des conséquences des activités anthropiques sur le phénomène.</li> <li>• Une volonté d'augmenter le couvert forestier pour rétablir la connectivité est mentionnée, mais aucun moyen n'est prévu.</li> <li>• L'enjeu est donc partiellement intégré au SAD.</li> </ul>

Enjeux environnementaux	Intégration au SAD	Moyen d'intégration	Évaluation
Biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconnaissance de l'importance de la biodiversité (p. 193, 202).</li> <li>• Reconnaissance des impacts des activités anthropiques sur la biodiversité des milieux humides (p.193, 206).</li> <li>• Reconnaissance de l'importance du couvert forestier pour la biodiversité (p. 200).</li> <li>• Portrait de la biodiversité (p. 206 à 212).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chapitre 8 : Le réseau hydrographique, les milieux humides, le couvert forestier, la foresterie urbaine et le portrait de la biodiversité de la MRC de L'Assomption.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compréhension complète de l'enjeu de biodiversité.</li> <li>• Compréhension de l'importance de préserver la biodiversité.</li> <li>• Compréhension de l'impact des activités anthropiques sur la biodiversité.</li> <li>• Le portrait de la biodiversité du territoire de la MRC est complet et permet de situer les zones de biodiversité importantes en plus de comprendre les enjeux auxquelles elles font face.</li> <li>• L'enjeux de biodiversité est bien intégré au SAD.</li> </ul>
EEE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considéré comme un enjeu pour le secteur de l'Île Bouchard, écosystème prioritaire de la MRC (p.208).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enjeux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les impacts de la présence d'EEE ne sont pas détaillés.</li> <li>• Aucun moyen proposé pour limiter leurs impacts.</li> <li>• Aucune représentation cartographique.</li> <li>• Aucune description des EEE présentes sur le territoire.</li> <li>• La notion d'EEE n'est pas intégrée au SAD.</li> </ul>

Enjeux environnementaux	Intégration au SAD	Moyen d'intégration	Évaluation
Changements climatiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pris en considération dans les contraintes à l'occupation du sol (p. 252).</li> <li>• Volonté de maintenir le couvert forestier suffisant pour minimiser les impacts des changements climatiques (p. 307).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zones de contraintes à l'occupation du sol.</li> <li>• Concept d'organisation spatiale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compréhension limitée de l'enjeu.</li> <li>• Un seul moyen est proposé pour limiter les impacts des changements climatiques.</li> <li>• Les zones de vulnérabilité ne sont pas identifiées.</li> <li>• Aucune reconnaissance de l'impact des activités anthropiques sur le phénomène.</li> <li>• Intégration partielle de l'enjeu au SAD.</li> </ul>
Îlots de chaleur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconnaissance de l'importance du maintien du couvert forestier pour limiter les îlots de chaleur (p.204).</li> <li>• Description des îlots de chaleur (p. 205).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les impacts sur les milieux naturels ne sont pas expliqués.</li> <li>• Reconnaissance et compréhension de l'enjeu.</li> <li>• Des actions pour limiter l'impact des îlots de chaleur sont proposées aux municipalités.</li> <li>• L'enjeu est bien intégré au SAD.</li> </ul>

Enjeux environnementaux	Intégration au SAD	Moyen d'intégration	Évaluation
Urbanisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientation D1 : Consolider et optimiser les périmètres d'urbanisation existants.</li> <li>• Orientation D3 : Gérer l'agrandissement de nos périmètres d'urbanisation selon une perspective métropolitaine et sur la base de nos besoins.</li> <li>• Volonté de limiter l'urbanisation (p. 137, 149).</li> <li>• Utilisation des transports en commun pour limiter l'urbanisation (p. 138)</li> <li>• Conscience de l'augmentation de sa population liée au fait que les familles quittent l'île de Montréal pour s'installer en banlieue (p. 140).</li> <li>• Évaluation des besoins résidentiels et industriels pour mieux contrôler l'urbanisation (p. 142)</li> <li>• Dégradation du bassin versant liée entre autres à l'intensification de l'utilisation du sol (p.186)</li> <li>• Impact de l'urbanisation sur le couvert forestier (p. 200, 201, 204 et 205).</li> <li>• Les moyens de mises en œuvre prévoient que « 30% du nouveau territoire voué à l'urbanisation devra être conservé en espaces verts et inclure tous les milieux humides existants » (MRC de L'Assomption, 2012).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chapitre 6 : La gestion des périmètres d'urbanisation de la MRC de L'Assomption.</li> <li>• Périmètres d'urbanisation.</li> <li>• Orientations.</li> <li>• Moyens de mise en œuvre.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le développement est dirigé à l'intérieur des périmètres d'urbanisation.</li> <li>• Reconnaissance de l'impact de l'urbanisation sur les milieux naturels.</li> <li>• Des mesures pour consolider et limiter l'étalement urbain sont prévues.</li> <li>• L'enjeu est intégré au SAD.</li> </ul>

Enjeux environnementaux	Intégration au SAD	Moyen d'intégration	Évaluation
Transport	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présentation du réseau de transport routier (p. 95).</li> <li>• Présentation des déplacements dans et à l'extérieur de la MRC (p. 96 à 113).</li> <li>• Majorité des déplacements quotidiens vers Montréal (p. 97).</li> <li>• Transport en commun gagne lentement en popularité (p. 101).</li> <li>• Place importante de l'auto dans les déplacements (p. 101).</li> <li>• Entraves à la circulation et améliorations souhaitées (p. 113 à 116).</li> <li>• Organisation du transport collectif et infrastructures (p. 120 et 121).</li> <li>• Identification de potentiels pour améliorer le réseau de transport en commun.</li> <li>• Réseau cyclable et transport actif (p. 124).</li> <li>• Déplacement sur le réseau fluvial (p. 125).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chapitre 5 : L'organisation et la planification des réseaux de transport.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conscience de la place prépondérante des déplacements en voitures.</li> <li>• Les impacts des infrastructures sur les milieux naturels ne sont pas identifiés.</li> <li>• Faible reconnaissance de l'importance du transport en commun pour la protection de l'environnement.</li> <li>• La perspective environnementale de cet enjeu est faiblement intégrée au SAD.</li> </ul>
Connaissance des milieux naturels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présentation du réseau hydrographique (p. 182 à 193).</li> <li>• Présentation des milieux humides (p. 193 à 199).</li> <li>• Présentation du couvert forestier et de la foresterie urbaine (p. 200 à 205).</li> <li>• Portrait de la biodiversité (p. 205 à 212).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chapitre 8 : Le réseau hydrographique, les milieux humides, le couvert forestier, la foresterie urbaine et le portrait de la biodiversité de la MRC de L'Assomption.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les milieux naturels sont bien connus de la MRC.</li> <li>• Les représentations cartographiques sont adéquates.</li> <li>• Sans faire un inventaire en détail des milieux naturels, la MRC connaît ces milieux et leur valeur est reconnue.</li> <li>• Les enjeux liés aux différents types de milieux naturels sont bien identifiés.</li> <li>• L'enjeu est bien intégré au SAD.</li> </ul>

Enjeux environnementaux	Intégration au SAD	Moyen d'intégration	Évaluation
Espaces protégés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Présentation des usages permis dans les aires de conservation (p. 468 et 469).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Document complémentaire : dispositions relatives aux écosystèmes et à la foresterie urbaine.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les milieux naturels sont présentés sans qu'une distinction entre ceux qui sont protégés et ceux qui ne le sont pas soit faite. Il peut donc y avoir une confusion entre milieux naturels et milieux protégés.</li> <li>L'importance de protéger certains milieux n'est pas présentée.</li> <li>La valeur écologique de ces milieux n'est pas présentée.</li> <li>Les usages permis permettront de protéger les milieux situés dans les aires de conservation, mais de façon globale l'enjeu n'est pas intégré de façon optimale au SAD.</li> </ul>
Planification	Perspective environnementale intégrée	Évaluation	
Vision stratégique	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le principe de durabilité est inclus à plusieurs reprises dans la vision stratégique.</li> <li>Volonté de trouver un équilibre entre mise en valeur, développement et le respect des milieux naturels existants.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sans être l'élément principal de la vision stratégique la dimension environnementale est présente.</li> <li>La MRC mise beaucoup sur les principes du développement durable.</li> </ul>	
Orientations	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les orientations A1, A2 et A3 sont directement en lien avec la protection de l'environnement.</li> <li>De façon plus générale, le principe de durabilité est intégré dans plusieurs autres orientations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La dimension environnementale est intégrée de façon globale dans les orientations. Elle peut être perçue en trame de fond.</li> <li>Les orientations contribuent donc à intégrer des enjeux environnementaux dans le SAD.</li> </ul>	

Grandes affectations du territoire	Cohérence avec les enjeux et la planification	Évaluation
Urbaine	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Les usages prévus visent à consolider le développement dans les périmètres d'urbanisation et à limiter l'étalement urbain. La grille de compatibilité prévoit des usages appropriés dans cette affectation.
Industrielle	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Les aires industrielles sont situées de façon à ce que les impacts sur le milieu de vie et l'environnement soient limités. La grille de compatibilité prévoit des usages appropriés dans cette affectation.
Conservation	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Les usages prévus permettront de protéger les milieux naturels. La définition de cette affectation reconnaît la valeur écologique de ces milieux. La grille de compatibilité prévoit des usages appropriés dans cette affectation.
Agricole	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Les usages permis dans ces aires d'affectation visent à limiter l'étalement urbain et favorisent les activités agricoles. Des directives concernant la protection de la biodiversité et des milieux naturels auraient pu être ajoutées. La grille de compatibilité prévoit des usages appropriés dans cette affectation.
Agroforestière	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Les usages permis dans cette aire d'affectation encouragent les pratiques durables. L'importance de ces milieux est reconnue. Cette aire d'affectation est en cohérence avec les enjeux de connectivité, de biodiversité et de protection des milieux naturels. La grille de compatibilité prévoit des usages appropriés dans cette affectation.
Rurale	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Les usages permis dans cette affectation visent à limiter l'étalement urbain et à protéger les milieux naturels. La grille de compatibilité prévoit des usages appropriés dans cette affectation.
Habitation basse densité	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Les usages permis dans cette affectation visent à limiter l'étalement urbain. La grille de compatibilité prévoit des usages appropriés dans cette affectation.
Extractive	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Les usages permis devraient permettre de limiter les impacts sur le milieu de vie et l'environnement. La grille de compatibilité prévoit des usages appropriés dans cette affectation.
Récréotouristique	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Les usages permis dans cette affectation permettront de protéger les milieux naturels. La grille de compatibilité prévoit des usages appropriés dans cette affectation.

Grandes affectations du territoire	Cohérence avec les enjeux et la planification	Évaluation
Publique	En cohérence avec les enjeux et la planification.	Cette affectation n'aura pas d'impact sur les milieux naturels. La grille de compatibilité prévoit des usages appropriés dans cette affectation.



## ANNEXE 4 – QUESTIONS D’ENTREVUES

1. Présentation du sujet et du cadre de l’essai
  - Enregistrement sur mon téléphone cellulaire, destruction après l’essai;
  - Enregistrement utilisé pour assurer la conformité de la discussion, ils ne seront pas partagés;
  - Diffusion de l’essai sur internet;
  - Mon essai vise à identifier les freins et leviers du cadre politico-légal de l’aménagement du territoire en milieux urbanisés lorsque vient le temps d’intégrer des problématiques environnementales aux outils d’aménagement du territoire;
  - Par politico-légal, il est entendu les outils légaux d’aménagement (LAU, SAD, règlement et plan d’urbanisme) et la dynamique entre les différents paliers de gouvernement qui possèdent des pouvoirs, des obligations et des visions différentes.
2. Questions sur le poste, les tâches et le contexte de l’organisation
  - En quoi consiste votre travail?
  - Depuis combien de temps travaillez-vous pour l’organisme?
  - Avec qui (partenaires) travaillez-vous?
  - Comment se fait un SAD/plan/règlement d’urbanisme?
  - Quelles ressources avez-vous? (Employés, temps, informations)
    - i. Est-ce que vous aimeriez avoir plus de ressources?
3. Questions sur les enjeux environnementaux de l’organisation
  - Quels sont les enjeux environnementaux les plus préoccupants pour l’organisation?
  - Comment ces enjeux sont-ils traités?
  - Est-ce que ces enjeux sont compris par les partenaires et les décideurs politiques?
    - i. Est-ce que les partenaires se montrent proactif pour trouver des solutions?
    - ii. Qu’est-ce qui rend la compréhension ou la participation difficile?
  - Est-ce que certains enjeux sont imposés ou mis de côté par des partenaires (autorités, gouvernement, partenaires, CMM, autre MRC, autre ministère)?
    - i. Si oui, est-ce qu’il est plus difficile d’intégrer ces enjeux?
  - Est-ce que votre organisation a la même vision des enjeux environnementaux que les autres instances impliquées dans l’aménagement du territoire?
    - i. Si non, en quoi diffère-t-elle?
4. Questions sur les freins et leviers dans l’intégration d’enjeux environnementaux aux outils d’aménagement du territoire
  - Qu’est-ce qui complique/bloque l’intégration d’enjeux?
    - i. Freins politiques
    - ii. Freins administratifs
    - iii. Freins légaux
    - iv. Freins informationnels
    - v. Freins liés aux ressources financières et humaines
  - Qu’est-ce qui facilite/encourage l’intégration d’enjeux?
    - i. Leviers politiques
    - ii. Leviers administratifs
    - iii. Leviers légaux

- iv. Leviers informationnels
- v. Leviers liés aux ressources financières et humaines

- 5. Questions sur les relations avec les autres paliers impliqués dans l'aménagement du territoire
  - Est-ce que le pouvoir politique (les élus) vous semble faciliter votre travail ou le compliquer?
  - Est-ce que les MRC/les municipalités/le gouvernement vous semblent faciliter votre travail ou le compliquer?
  - Est-ce que la relation avec la CMM est bénéfique pour l'intégration d'enjeux environnementaux?
  - Comment se fait l'intégration avec le PMAD?
- 6. Autres questions
  - Est-ce que la façon dont les municipalités sont financées, via les taxes municipales, pourrait compliquer l'intégration d'enjeux environnementaux? (Difficulté à freiner l'urbanisation)
  - Est-ce que la LAU devrait être révisée?

## ANNEXE 5 – ANALYSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS D'ENTREVUE, PALIER GOUVERNEMENTAL, MINISTÈRE A

Freins		Leviers	
Politique	<p>Il y a une grande variabilité dans la dimension politique. Les autorités ministérielles, c'est-à-dire le pouvoir gouvernemental, peut bloquer une décision ou une action pour des raisons qu'il n'a pas besoin d'expliquer au secteur des opérations régionales. Ce secteur doit ensuite gérer les décisions prises par les autorités avec le milieu régional.</p> <p>Les MRC sont mal connus par les ministères. Les rôles des MRC et du ministère sont mal connus de l'un et de l'autre.</p>	Politique	<p>Il y a une grande variabilité dans la dimension politique. Le lien de confiance entre un élu et le ministère déterminera si la variable politique est un frein ou un levier.</p> <p>Au sein du ministère lui-même il y a une ouverture progressive, mais timide, vers les enjeux environnementaux. La protection de l'environnement n'est pas dans ses missions premières.</p>
Administratif	<p>Le manque de temps et les délais serrés peuvent compliquer le travail. Le cheminement parfois long d'un dossier et la bureaucratie interne peuvent provoquer des ralentissements dans le travail ministériel.</p>	Administratif	<p>Certains enjeux administratifs, notamment concernant les délais, peuvent être contournés. Une certaine flexibilité et des possibilités pour améliorer les structures internes existent et peuvent limiter les retards ou les pertes de temps dans le cheminement d'un dossier.</p>
Légal	<p>Le cadre légal en aménagement du territoire peut parfois être perçu comme étant contraignant. Par exemple, les OGAT n'ont pas suffisamment évolué dans le temps, plus de flexibilité devrait être prévue dans les nouvelles OGAT.</p> <p>Les OGAT n'ont pas été écrites pour être utilisées par les MRC. Leur application peut donc parfois devenir difficile à comprendre pour les MRC.</p> <p>L'application des OGAT devrait être mieux adaptée aux territoires.</p>	Légal	<p>Le cadre légal créé par la LAU permet de mettre des balises qui clarifient le travail et peuvent donc le faciliter. Puisque ce que chaque intervenant doit faire et les délais à respecter sont clairement indiqué, le travail en aménagement du territoire est facilité.</p>
Informationnel	<p>Le MAMH pourrait faire des formations sur l'aménagement du territoire aux autres ministères pour faciliter la compréhension de ces processus.</p>	Informationnel	<p>Le ministère dispose des ressources en information nécessaires à la réalisation de ses mandats. Ces connaissances facilitent l'intégration des enjeux environnementaux aux outils d'aménagement.</p> <p>Le partage d'information avec les partenaires, lorsqu'il est possible, facilitent l'intégration des enjeux environnementaux aux outils d'aménagement.</p>

Freins		Leviers	
Ressources humaines et financières	La majorité des personnes qui effectuent des tâches en aménagement du territoire à la DGSMS ne sont pas spécialisées dans ce domaine. Peu d'employés ont des formations techniques ou universitaires dans le domaine. Le roulement de personnel fait en sorte que les formations sont à recommencer. Les moyens financiers sont décidés par les autorités ministérielles, ce qui peut s'avérer limitatif pour les tâches à faire.	Ressources humaines et financières	Des enveloppes budgétaires plus élevées facilitent le travail.
Travail collaboratif	Les enjeux de protection passent mieux que les enjeux liés à la chasse et la coupe forestière auprès des partenaires externes. Il faut une traduction du discours des experts faune et forêt vers les experts en aménagement du territoire dans les MRC. La transmission de données brutes au sujet d'un enjeu ne permet pas nécessaire une intégration optimale dans un SAD.	Travail collaboratif	Si l'aménagiste est réceptif aux préoccupations du ministère, alors le travail collaboratif est facilité. Une bonne relation avec les partenaires et les collaborateurs facilite le travail. Plus la communication est facilitée, plus l'intégration d'enjeux l'est aussi.
Perception interne de l'aménagement du territoire	Certains employés du ministère comprennent mal l'importance de l'aménagement du territoire pour les enjeux du ministère. Il peut être difficile de comprendre pour certains en quoi l'aménagement du territoire a un impact sur la protection et la mise en valeur des ressources fauniques et forestières.	Perception interne de l'aménagement du territoire	
Identification des enjeux à l'interne		Identification des enjeux à l'interne	Il y a des opportunités de demander aux autorités ministérielles de travailler sur un sujet qui ne tombe pas directement dans la mission du ministère.

# **ANNEXE 6 – ANALYSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS D’ENTREVUE, PALIER GOUVERNEMENTAL, MINISTÈRE B**

Freins		Leviers	
Politique	<p>Les décideurs gouvernementaux ont des agendas politiques à faire respecter. Cette réalité peut provoquer des blocages dans le travail ministériel.</p> <p>Tendance de la part du gouvernement à vouloir diriger les processus d’aménagement du territoire alors que cette responsabilité devrait être mieux partagée entre les ministères, les MRC et les municipalités.</p>	Politique	<p>La variable politique peut être un frein ou un levier dépendamment de la perception de l’enjeu par les décideurs politiques.</p> <p>Les MRC et municipalités peuvent faire preuve de beaucoup de créativité en aménagement du territoire et ils connaissent bien leurs milieux. Leur donner plus de latitude en la matière pourrait s’avérer être un levier.</p>
Administratif	<p>La bureaucratie ministérielle peut devenir une embûche, mais ce n’est pas un frein majeur puisque le travail lié aux enjeux environnementaux se présente de façon ponctuelle.</p>	Administratif	
Légal	<p>Un équilibre doit être trouvé entre l’application rigide d’un cadre légal et l’adaptation des lois et règlements aux contextes variables du territoire québécois. Les lois doivent être suffisamment flexibles pour tenir compte des réalités différentes, sans toutefois s’adapter à chaque MRC ou municipalité.</p>	Légal	<p>La LAU fourni un cadre qui peut faciliter le travail en clarifiant les responsabilités et les attentes de chacun.</p>
Informationnel	<p>Il peut y avoir une méconnaissance des processus et des lois liés à l’aménagement du territoire dans les autres ministères que le MAMH.</p>	Informationnel	<p>La Direction régionale de l’Estrie bénéficie de suffisamment de connaissances sur son territoire pour défendre les enjeux environnementaux.</p> <p>Des outils, comme l’application territoire, permettent aux ministères, MRC et municipalités de combler certains besoins en information géomatique.</p>
Ressources humaines et financières	<p>Les MRC ont beaucoup de responsabilités, mais parfois peu de ressources pour les réaliser.</p> <p>La fiscalité municipale influence grandement le développement. Cette dynamique force les municipalités à orienter le développement vers le développement résidentiel plutôt que vers la protection des milieux naturels.</p> <p>Il y a un grand volume de dossiers dans les ministères qui peut faire en sorte que certains projets sont abandonnés car une priorisation doit être faite.</p>	Ressources humaines et financières	

Freins		Leviers	
Travail collaboratif		Travail collaboratif	Les relations que les employés du ministère entretiennent avec les autres ministères, MRC et municipalités peuvent grandement faciliter le travail collaboratif. Ce qui permet ainsi de défendre des enjeux environnementaux. Plus la communication est facilitée, plus l'intégration d'enjeux l'est aussi.
Perception interne de l'aménagement du territoire	Certains employés du ministère comprennent mal l'importance de l'aménagement du territoire pour les enjeux du ministère. L'aménagement du territoire peut parfois être perçu comme une responsabilité du MAMH et donc qu'il n'est pas essentiel de mettre du temps et des ressources sur les dossiers qui touchent l'aménagement du territoire.	Perception interne de l'aménagement du territoire	

## ANNEXE 7 – ANALYSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS D’ENTREVUE, PALIER MRC, MRC A

Freins		Leviers	
Politique	<p>Il y a une tendance du gouvernement, par exemple le MAMH, à vouloir centraliser les exercices de planification. Cette dynamique laisse moins de place aux exercices de planification locaux.</p> <p>Une mauvaise compréhension de la réalité du palier MRC de la part du gouvernement est remarquée.</p> <p>Le travail entre la MRC, les directions ministérielles régionales et le pouvoir central ministériel est parfois complexe.</p> <p>Les relations au sein du conseil de la MRC peuvent faciliter ou freiner l’intégration d’enjeux environnementaux.</p>	Politique	<p>L’aménagement dépend du monde politique. Les enjeux peuvent donc être intégrés plus facilement ou plus difficilement dépendamment de la perception des élus de ces enjeux.</p> <p>La compréhension des enjeux par les élus peut faciliter l’intégration des enjeux. Lorsqu’un enjeu environnemental peut influencer l’élection d’un député, il sera mieux compris et mieux traité.</p> <p>L’intérêt des élus pour les enjeux environnementaux et leur facilité à les comprendre facilitent l’intégration des enjeux.</p>
Administratif	<p>Le travail en silos est perçu comme un frein administratif, car il complique l’intégration des enjeux environnementaux dans les outils d’aménagement.</p> <p>La complexité du travail avec l’administration des ministères est aussi considérée comme un frein à l’intégration d’enjeux environnementaux aux outils d’aménagement.</p>	Administratif	
Légal		Légal	La loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques facilite l’intégration de cet enjeu dans les outils d’aménagement puisqu’il est maintenant obligatoire de le faire.
Informationnel	Le manque de connaissance du territoire complique la prise de décision.	Informationnel	<p>Faire partie de la CMM permet d’augmenter la connaissance de son propre territoire.</p> <p>Le fait d’avoir un département de géomatique facilite le travail d’identification des milieux naturels.</p>
Ressources humaines et financières	<p>Les postes d’aménagiste dépendent de la cote part reçue par les MRC, contrairement à des postes en environnement qui peuvent être subventionnés. Il est donc plus complexe de trouver le financement nécessaire pour engager un aménagiste.</p> <p>Il y a toujours la possibilité d’avoir plus de ressources financières et humaines.</p>	Ressources humaines et financières	

Freins		Leviers	
Travail collaboratif		Travail collaboratif	<p>L'intégration des MRC dans les processus décisionnels permet de faciliter l'intégration de nouvelles réglementations ou procédures.</p> <p>Une communication proactive et un contact positif entre les partenaires permet de faciliter le travail collaboratif et d'intégrer les enjeux environnementaux plus facilement.</p> <p>Il y a une collaboration entre les MRC pour trouver des solutions aux problèmes rencontrés.</p> <p>Il y a une collaboration entre les MRC et leurs municipalités. Les MRC peuvent fournir des services aux municipalités (géomatique, inspection, ingénieur).</p>



## ANNEXE 8 – ANALYSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS D’ENTREVUE, PALIER MRC, MRC B

Freins		Leviers	
Politique	<p>Il y a un manque de latitude dans le choix des moyens pour atteindre les objectifs fixés par le gouvernement.</p> <p>Trop d’éléments sont imposés par le gouvernement provincial.</p> <p>Les élus peuvent avoir un intérêt plus élevé pour le développement que pour l’environnement.</p> <p>Les élus peuvent juger que d’autres préoccupations sont plus prioritaires que l’environnement.</p> <p>Il y a un manque de modulation régionale dans les façons de faire et les orientations provinciales.</p>	Politique	<p>Il serait préférable d’offrir plus de latitude dans le choix des moyens aux municipalités pour leur permettre de mieux s’approprier le SAD et de trouver des solutions innovantes pour le mettre en application.</p>
Administratif	<p>Le travail en silo est perçu comme un frein administratif, car il complique l’intégration des enjeux dans les outils d’aménagement.</p>	Administratif	
Légal	<p>Les lois et règlements devraient être plus sévères pour forcer les MRC les moins proactives à mieux protéger l’environnement.</p> <p>Les OGAT sont divisés en silos. Il serait préférable de mieux intégrer ces silos dans les prochaines OGAT, de façon à ce que les MRC ne soient pas obligées de faire l’arbitrage entre les orientations de plusieurs ministères.</p>	Légal	
Informationnel		Informationnel	<p>Les ressources géomatiques facilitent le travail d’identification des enjeux et de représentation cartographique.</p>
Ressources humaines et financières	<p>Le roulement de personnel dans les municipalités fait en sorte que le travail est souvent à recommencer.</p>	Ressources humaines et financières	
Travail collaboratif	<p>Il y a un manque de connaissance des réalités régionales et municipales de la part des fonctionnaires.</p> <p>Il faut une traduction du discours des experts en environnement vers les experts en aménagement du territoire dans les MRC.</p>	Travail collaboratif	<p>Le fait de faire partie de la CMM permet de faciliter le travail collaboratif, de faciliter l’accès à l’information et de manière générale, pousse les MRC et les municipalités à être plus innovantes.</p> <p>Les partenariats devraient être plus nombreux et plus fréquents entre les paliers politiques.</p> <p>Pour être optimal, les paliers impliqués dans le travail collaboratif doivent rester dans leurs champs de compétences.</p> <p>Il est préférable d’impliquer les MRC et municipalités dans la prise de décision le plus tôt possible.</p>

## ANNEXE 9 – ANALYSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS D’ENTREVUE, PALIER MUNICIPAL, MUNICIPALITÉ A

Freins		Leviers	
Politique	<p>Il peut y avoir une incohérence entre les OGAT et les attentes des ministères, ce qui complique la tâche des aménagistes, qui doivent passer d’un ministère à l’autre pour combiner des attentes parfois contradictoires.</p> <p>Les actions du gouvernement et des ministères peuvent être perçus comme outrepassant les municipalités. Ces dernières perdent en quelque sorte leur pouvoir de gouvernement de proximité.</p> <p>Les conflits entre les élus peuvent bloquer les changements ou la prise de décision.</p>	Politique	<p>Le niveau de compréhension des enjeux environnementaux par les élus peut faciliter ou compliquer leur intégration aux outils d’aménagement.</p> <p>La prise de conscience de ce qui est en jeu et des conséquences de l’inaction fait en sorte que les élus comprennent qu’ils devront être en mesure de défendre la décision qu’ils prendront.</p> <p>Le fait que la municipalité n’est pas une MRC avec des élus provenant de municipalités autonomes facilite le travail, car tous les membres du conseil municipal travaillent dans un but commun. Il y a donc moins de conflit que dans une MRC « régulière ».</p> <p>La consultation du public permet de défendre certains enjeux. Elle facilite le travail des urbanistes, car elle permet de légitimer certaines préoccupations environnementales. Elle peut devenir un autre argument pour convaincre les élus de s’attarder à un enjeu environnemental.</p>
Administratif		Administratif	La municipalité possède plusieurs départements différents qui peuvent collaborer entre eux et ainsi faciliter la prise de décision.
Légal		Légal	Pour faciliter le travail avec les promoteurs, la municipalité a adopté le règlement sur les demandes de services municipaux. Dans celui-ci, des conditions très claires sont énoncées à propos de ce qui est permis ou pas de faire dans un nouveau développement. De cette façon, les promoteurs connaissent les conditions à respecter, il n’y a pas de mauvaises surprises et ils comprennent ce qui est attendu d’eux.
Informationnel		Informationnel	Étant une grande ville, la municipalité possède un département de géomatique et des ressources financières et humaines qui lui permettent de bien connaître son territoire et de prendre des décisions éclairées.
Ressources humaines et financières	<p>Certaines modifications au SAD peuvent entraîner des coûts importants pour la municipalité.</p> <p>Le financement des municipalités est considéré comme un frein : dans un contexte de changements climatiques il y a beaucoup de risques et de dommages qui doivent être réglés par les municipalités. Une grande part des responsabilités et des dommages retombent sur les épaules des municipalités alors qu’elles ont des moyens parfois limités.</p>	Ressources humaines et financières	

Freins		Leviers	
Travail collaboratif		Travail collaboratif	<p>La municipalité consulte certains ministères avant de modifier le SAD et ce, avant même de passer par le processus prévu dans la LAU, ce qui facilite le travail collaboratif.</p> <p>La CMM possède des connaissances qu'elle peut partager avec ses villes et MRC. Elle est perçue comme facilitant le travail.</p> <p>Le travail en comités interservices facilite la collaboration à l'interne.</p> <p>Il est plus favorable d'inclure le MAMH dans le travail collaboratif entre villes et ministères. Le MAMH peut agir comme médiateur et trancher dans le cas où une décision doit être prise.</p>
Techniques	Certains projets ou idées ne peuvent pas être réalisés à cause de problématiques techniques. Par exemple, la ville souhaite planter des arbres, mais dans un secteur où il y a des bassins de rétention. Ce n'est donc pas possible de les planter.	Techniques	

# **ANNEXE 10 – ANALYSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS D’ENTREVUE, PALIER MUNICIPAL, MUNICIPALITÉ B**

Freins		Leviers	
Politique	<p>Les groupes de pression peuvent pousser les élus et les citoyens à porter plus d’attention à des enjeux environnementaux qui autrement ne sont pas nécessairement considérés comme prioritaires.</p> <p>Une plus grande importance est parfois accordée au développement économique - passant souvent par le développement résidentiel - que pour les enjeux environnementaux.</p> <p>Le niveau de compréhension et d’intérêt pour les enjeux environnementaux par les gestionnaires et les élus peut freiner ou faciliter l’intégration de ces enjeux dans les outils d’aménagement.</p>	Politique	<p>Les groupes de pression peuvent faire avancer la municipalité vers une meilleure protection de l’environnement.</p> <p>La pression des citoyens et des organismes de conservation peut favoriser l’intégration des enjeux environnementaux.</p>
Administratif	<p>La longueur des processus administratifs, surtout lorsqu’il faut travailler avec les ministères, ralentit le travail de tous.</p> <p>Pour faire des modifications des plans et des règlements d’urbanisme, les municipalités doivent passer par beaucoup de processus administratifs avec la MRC, ce qui rallonge considérablement le travail.</p>	Administratif	
Légal		Légal	<p>Les réglementations gouvernementales peuvent encourager les municipalités à adopter des pratiques environnementales plus proactives. Par exemple, la loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques facilite l’intégration de cet enjeu dans les outils d’aménagement puisqu’il est maintenant obligatoire de le faire.</p>
Informationnel		Informationnel	<p>Il est possible de collaborer avec des universités pour pallier aux besoins en informations sur des enjeux précis.</p> <p>Des rencontres avec les élus pour les informer sur les enjeux environnementaux peut influencer des prises de décisions plus favorables à l’environnement.</p> <p>La municipalité possède un département de géomatique, ce qui facilite le travail.</p> <p>Posséder plusieurs départements, ressources et employés permet de faciliter le travail, car la recherche en information, ou pour répondre à une question, est facilitée.</p>
Ressources humaines et financières	<p>Le financement des municipalités via les taxes municipales favorise le développement immobilier plutôt que d’encourager la protection des milieux naturels.</p> <p>Il faudrait être en mesure d’identifier la valeur économique des milieux naturels.</p>	Ressources humaines et financières	

Freins		Leviers	
Travail collaboratif		Travail collaboratif	<p>Le contact entre les paliers peut favoriser ou compliquer le travail collaboratif. Ça dépend à la fois de l'enjeu que la municipalité souhaite défendre et de la réceptivité des personnes travaillant dans les autres paliers.</p> <p>La personnalité des personnes qui collaborent entre aussi en jeu. Si les personnes sont proactives et souhaitent trouver des solutions, le travail collaboratif sera facilité.</p> <p>Une administration municipale où beaucoup de départements se côtoient facilite le travail, car plus de ressources sont disponibles et les partenariats sont facilités.</p>